

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Carina Rabelo de Souza Fonseca

**EFEITOS DOS ARRANJOS FEDERATIVOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO
ENSINO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO, NA ARGENTINA, E FUNDAMENTAL E
MÉDIO NO BRASIL**

Belo Horizonte

2023

Carina Rabelo de Souza Fonseca

**EFEITOS DOS ARRANJOS FEDERATIVOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO
ENSINO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO, NA ARGENTINA, E FUNDAMENTAL E
MÉDIO NO BRASIL**

Versão Final

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do Título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci

Belo Horizonte

2023

320	Fonseca, Carina Rabelo de Souza.
F767e	Efeitos dos arranjos federativos sobre o desenvolvimento do ensino primário e secundário, na Argentina, e fundamental e médio no Brasil [manuscrito] / Carina Rabelo de Souza Fonseca. - 2023.
2023	305 f. Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci.
	Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Federalismo - Teses. 3. Ensino - Teses. 4. Educação- Teses. I. Menicucci, Telma Maria Gonçalves. II . Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 04º/2023 DA DEFESA DE TESE DA ALUNA CARINA RABELO DE SOUZA FONSECA

Realizou-se, no dia 03 de março de 2023, às 14 horas, NO Auditório Baesse, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada "Efeitos dos arranjos federativos sobre o desenvolvimento do ensino primário e secundário, na Argentina, e fundamental e médio no Brasil", apresentada por **CARINA RABELO DE SOUZA FONSECA**, número de registro 2017699130, graduada no curso de GESTÃO PÚBLICA/NOTURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Telma Maria Gonçalves Menicucci - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP), Prof. José Angelo Machado (DCP/UFMG), Prof. Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-Minas), Prof. José Geraldo Leandro (UFMG). A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 03 de março de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Jose Angelo Machado, Professor do Magistério Superior**, em 03/03/2023, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Geraldo Leandro, Professor Magistério Superior-Substituto**, em 03/03/2023, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Roberto Jamil Cury, Usuário Externo**, em 03/03/2023, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Telma Maria Goncalves Menicucci, Professora do Magistério Superior**, em 06/03/2023, às 11:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Usuário Externo**, em 16/03/2023, às 08:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2111517** e o código CRC **A1A2FA9E**.

AGRADECIMENTOS

O doutorado, em especial a tese, foi a tarefa acadêmica e pessoal mais difícil por mim realizada até hoje. Nesse longo e complicado percurso, com grande esforço e dedicação, e bem sucedido e muito comemorado ao final, contei com o apoio de diversas instituições e pessoas importantes que me ajudaram com conhecimento acadêmico, apoio técnico e financeiro e, não menos importante, com muito afeto, atenção e paciência.

Primeiramente, agradeço a Deus, luz e força interior, presença constante na minha rotina, que me deu toda a confiança e dedicação necessárias para que eu alcançasse o meu objetivo.

Agradeço, especialmente, as instituições Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas e o Departamento de Ciência Política – seus coordenadores, professores, secretariado, colegas de sala e amigos –, pelas quais recebi suporte técnico e conhecimento e construí ótimas relações acadêmicas e interpessoais, não só durante o doutorado, mas também ao longo da graduação e do mestrado. Foram quase 13 anos estudando, fazendo pesquisa e vivenciando esse ambiente, que gosto de chamar de segunda casa. Tudo isso proporcionado pelo ensino público.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pelo investimento na minha bolsa de doutorado e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelo apoio financeiro à pesquisa realizada no Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (*Publicus*), a qual deu origem à tese.

Agradeço a toda a equipe do *Publicus*, e ao grupo de alunos e professores da pesquisa “Federalismo e Políticas Sociais na Argentina e no Brasil” pela troca de conhecimento e debate em torno da questão federal. A minha dissertação de mestrado e a tese de doutorado foram frutos dessa pesquisa, pela qual aprendi muito.

Agradeço, especialmente, à minha orientadora e professora Telma Menicucci, a qual teve papel fundamental no meu processo de doutoramento e na produção da tese, passando junto comigo por algumas dificuldades e conflitos, mas que com diálogo e muita paciência, contribuiu essencialmente para a conquista do meu objetivo. O alcance dessa tese se deve muito aos méritos da dedicação e esforço da Telma em me apoiar nessa caminhada.

Agradeço aos professores Carlos Roberto Jamil Cury, Bruno Lazzarotti Diniz Costa, José Angelo Machado e José Geraldo Leandro que aceitaram o convite para participar da banca de defesa da tese e por estarem comigo na reta final do doutorado.

Agradeço, imensamente, aos meus pais, Roberto e Adilene, e a minha irmã, Cássia, que foram as pessoas que me deram o maior suporte nesse processo. O diálogo, os conselhos, as decisões tomadas em conjunto, o afeto e a paciência foram imprescindíveis para fortalecer a minha confiança, sempre acreditando nas minhas capacidades e na minha dedicação para continuar a caminhada e concluir o doutorado.

Agradeço, especialmente, à minha psicanalista Dra. Fátima, a qual foi minha segunda orientadora nesse processo. Mais do que minha terapeuta, foi confidente, amiga e compreendeu as minhas maiores dores e dificuldades, mas também a minha grande capacidade e resiliência, fazendo disso um alicerce para o meu crescimento pessoal, emocional e intelectual.

Agradeço aos meus grandes amigos de infância Camila, Sara, Carol, Amanda, Déborah, Ana Flávia e José Lucas, e à minha fiel amiga, Jéssica Simão, os quais me incentivaram e torceram por mim e compreenderam nos momentos certos a importância do doutorado.

“Às vezes a felicidade demora a chegar
Aí é que a gente não pode deixar de sonhar
Guerreiro não foge da luta e não pode correr
Ninguém pode atrasar quem nasceu pra vencer.”
(Xande de Pilares, Gilson Bernini e Carlinhos Madureira, 2009).

RESUMO

A tese busca contribuir com os estudos acerca dos efeitos do federalismo sobre políticas universais e equânimes, de forma a constranger ou favorecer a adoção e expansão dessas políticas. Como forma de organização política do Estado, caracterizada pela divisão territorial do poder, o federalismo é considerado por estudos institucionalistas como um fator que pode explicar a origem e desenvolvimento das políticas públicas. Tal relação é complexa e recíproca, contingente no tempo e no espaço, podem ter efeitos distintos em contextos, períodos históricos e países diferentes e varia de acordo com o arranjo federativo de cada política. O objetivo da tese é realizar um estudo comparativo das políticas de educação nos níveis primário e secundário, na Argentina, e fundamental e médio, no Brasil, para identificar e analisar os possíveis efeitos de arranjos federativos sobre a adoção, desenvolvimento e resultados do ensino, considerando as suas trajetórias históricas e as configurações dos seus desenhos recentes. A análise da trajetória de formação e expansão dos desenhos federativos da educação, ao longo dos séculos XIX e XX, permite compreender como as suas configurações se desencadearam em arranjos recentes na pós-redemocratização, a partir da década de 1980. Em seguida, a partir da caracterização da estrutura geral do federalismo, na dimensão político-institucional, e dos arranjos federativos das políticas educacionais, nas dimensões administrativa, legislativa e fiscal, na redemocratização, busca-se analisar os seus possíveis efeitos sobre os resultados do ensino, em termos de universalidade e igualdade entre as províncias argentinas e entre os estados brasileiros. A universalidade da educação é analisada nos aspectos de alfabetização da população e de acesso ao ensino, mensurados, respectivamente, pelas taxas de analfabetismo e escolarização líquida. A igualdade é analisada nos aspectos de eficácia (taxa de abandono escolar), eficiência (taxa de distorção idade-série) e qualidade (índice Aprender, na Argentina, e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Brasil). São considerados os indicadores de gasto relativo na educação e de gasto por aluno para analisar a prioridade de investimento no ensino e as capacidades de financiamento das unidades federadas. As condições socioeconômicas também são analisadas – por meio do Índice de Desenvolvimento Humano Subnacional (IDHS), do coeficiente de Gini e do percentual de pessoas pobres – como fatores externos ao federalismo que podem afetar os resultados educacionais. O estudo mostrou que o federalismo trouxe implicações para o desenvolvimento das políticas educacionais, de tal forma que os arranjos federativos argentino e brasileiro apresentaram algumas características que favoreceram e dificultaram a universalidade e igualdade no ensino. O federalismo longe de ser um obstáculo para a adoção e desenvolvimento de políticas universais, contribuiu para a expansão da educação. Contudo, as trajetórias históricas das políticas de educação, o contexto político democrático e as condições socioeconômicas apareceram como fatores de maior impacto sobre os resultados do ensino, principalmente em termos de igualdade entre as unidades federadas.

Palavras-chave: federalismo; educação; desigualdades territoriais, Argentina; Brasil.

RESUMEN

La tesis busca contribuir a los estudios sobre los efectos del federalismo en políticas universales y equitativas, con el fin de impedir o favorecer la adopción y expansión de estas políticas. Como forma de organización política del Estado, caracterizada por la división territorial del poder, el federalismo es considerado por los estudios institucionales como un factor que puede explicar el origen y desarrollo de las políticas públicas. Esta relación es compleja y recíproca, contingente en el tiempo y el espacio, puede tener diferentes efectos en diferentes contextos, períodos históricos y países y varía según el arreglo federativo de cada política. El propósito de la tesis es realizar un estudio comparativo de las políticas educativas en los niveles primario y secundario, en Argentina, y fundamental y secundario, en Brasil, con el fin de identificar y analizar los posibles efectos de los arreglos federativos en la adopción, desarrollo y resultados educativos, considerando sus trayectorias históricas y las configuraciones de sus diseños recientes. El análisis de la trayectoria de formación y expansión de los diseños federativos de educación, a lo largo de los siglos XIX y XX, permite comprender cómo se desencadenaron sus configuraciones en arreglos recientes en la redemocratización, a partir de la década de 1980. Después, a partir de la caracterización de la estructura general del federalismo, en la dimensión político-institucional, y de los arreglos federativos de las políticas educativas, en las dimensiones administrativa, legislativa y fiscal, en la redemocratización, se busca analizar sus posibles efectos sobre los resultados educativos, en términos de universalidad e igualdad entre las provincias argentinas y entre los estados brasileños. Así, el análisis busca contribuir a los estudios sobre los efectos del federalismo en las políticas universales y redistributivas, con el fin de impedir o favorecer la adopción y expansión de estas políticas. La universalidad de la educación se analiza en términos de alfabetización de la población y acceso a la enseñanza, medidos, respectivamente, por las tasas de analfabetismo y la escolaridad neta. La igualdad se analiza en términos de eficacia (tasa de abandono escolar), eficiencia (tasa de sobreedad) y calidad (índice Aprender, en Argentina, e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) en Brasil). Se consideran indicadores de gasto relativo en educación y gasto por alumno para analizar la prioridad de inversión en educación y las capacidades de financiamiento de las unidades federales. También se analizan las condiciones socioeconómicas – a través del Índice de Desarrollo Humano Subnacional (IDHS), el coeficiente de Gini y el porcentaje de pobres– como factores externos al federalismo que pueden afectar los resultados educativos. El estudio mostró que el federalismo tuvo implicaciones para el desarrollo de las políticas educativas, de tal manera que los arreglos federativos argentinos y brasileños presentaron algunas características que favorecieron y dificultaron la universalidad y la igualdad en la enseñanza. El federalismo, lejos de ser un obstáculo para la adopción y desarrollo de políticas universales, contribuyó a la expansión de la educación. Sin embargo, las trayectorias históricas de las políticas educativas, el contexto político democrático y las condiciones socioeconómicas aparecieron como los factores de mayor impacto en los resultados de la enseñanza, principalmente en términos de igualdad entre las unidades federadas.

Palabras claves: federalismo; educación; desigualdades territoriales; Argentina; Brasil.

ABSTRACT

The thesis seeks to contribute to studies about the effects of federalism on universal and equitable policies, in order to constrain or favor the adoption and expansion of these policies. As a form of political organization of the State, characterized by the territorial division of power, federalism is considered by institutional studies as a factor that may explain the origin and development of public policies. This relationship is complex and reciprocal, contingent on time and space, may have different effects in different contexts, historical periods and countries and varies according to the federative arrangement of each policy. The purpose of the thesis is to carry out a comparative study of education policies at the primary and secondary levels, in Argentina, and fundamental and secondary, in Brazil, in order to identify and analyze the possible effects of federative arrangements on the adoption, development and educational outcomes, considering their historical trajectories and the configurations of their recent designs. The analysis of the trajectory of formation and expansion of the federative education arrangements, throughout the 19th and 20th centuries, allow us to understand how their configurations were triggered in recent arrangements in the post-redemocratization period, since the 1980s. Then, from the characterization of the general structure of federalism, in the political-institutional dimension, and the federal arrangements of educational policies, in the administrative, legislative and fiscal dimensions, in redemocratization period, the aim is to analyze its possible effects on the educational outcomes, in terms of universality and equality among Argentine provinces and among Brazilian states. Thus, the analysis aim to contribute to the studies on the effects of federalism on universal and redistributive policies, in order to constrain or promote the adoption and expansion of these policies. The universality of education is analyzed in terms of the population's literacy and access to education, measured, respectively, by illiteracy rate and net schooling rate. Equality is analyzed in terms of efficacy (school dropout rate), efficiency (age-grade distortion rate) and quality (Aprender, in Argentina, and Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) in Brazil). Indicators of relative expenditure on education and expenditure per student are considered to analyze the priority of investment in education and the fiscal capacities of the federal units. Socioeconomic conditions are also analyzed – the Subnational Human Development Index (SHDI), the Gini coefficient and the percentage of poor people – as factors external to federalism that may have affect educational outcomes. The study showed that federalism had implications for the development of educational policies, in such a way that the Argentine and Brazilian federative arrangements presented some characteristics that favored and hindered universality and equality in education. Federalism, far from being an obstacle to the adoption and development of universal policies, contributed to the expansion of education. However, the historical trajectories of education policies, the democratic political context and socioeconomic conditions appeared as factors with the greatest impact on educational outcomes, mainly in terms of equality between the federative units.

Keywords: federalism; education; territorial inequalities; Argentina; Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Características das dimensões da estrutura geral do federalismo e do arranjo federativo na política de educação.....	53
Quadro 2: Aspectos, indicadores e fontes de coleta de dados na análise da universalidade e igualdade no ensino.	56
Quadro 3: Características das dimensões da estrutura geral do federalismo e do arranjo federativo na política de educação.....	114
Gráfico 1: Gasto público consolidado com educação, ciência e tecnologia, 2005-2020, Argentina.	130
Gráfico 2: Percentual de matrículas no ensino fundamental nas redes estaduais e municipais, 1996-2008, Brasil.	138
Gráfico 3: Total de matrículas no ensino médio, 2006-2020, Brasil.....	144
Gráfico 4: Valor por aluno/ano aplicado pelos estados e municípios antes e depois do Fundef, por região administrativa, Brasil.	152
Quadro 4: Aspectos, indicadores e fontes de coleta de dados na análise da universalidade e igualdade no ensino.	171
Quadro 5: Unidades federadas por grupo na relação condições socioeconômicas e gasto por aluno, Argentina e Brasil.	230
Quadro 6: Unidades federadas por grupo na relação condições socioeconômicas e resultados educacionais, Argentina e Brasil.	231
Quadro 7: Unidades federadas por grupo na relação gasto por aluno e resultados educacionais, Argentina e Brasil.	234
Quadro 8: Características dos arranjos federativos argentino e brasileiro.	248

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Percentual de matrículas no setor público no ensino primário e secundário, por unidade da federação, 1996 e 2020, Argentina.	122
Tabela 2: Gasto público com educação, em milhões de pesos, por nível de governo, 1992-2003, Argentina.	128
Tabela 3: Gasto público com educação pelo percentual do PIB, por nível de governo, 1992-2003, Argentina.	128
Tabela 4: Gasto público com educação, ciência e tecnologia pelo percentual do PIB, por nível de governo, 2005-2020, Argentina.	131
Tabela 5: Distribuição de recursos coparticipáveis para a educação, segundo a lei n. 26.075, por unidade da federação, 2006 e 2021, Argentina.	132
Tabela 6: Percentual de matrículas no ensino fundamental nas redes públicas estaduais e municipais, por unidade da federação, 1985 e 2021, Brasil.	139
Tabela 7: Percentual de matrículas no ensino médio nas redes estadual e privada, por unidade da federação, 1985 e 2021, Brasil.	142
Tabela 8: Total de receitas que compõem os fundos estaduais no Fundef, por região administrativa, 1998 e 2006, Brasil.	154
Tabela 9: Total de receitas que compõem os fundos estaduais no Fundeb, por região administrativa, 2007 e 2020, Brasil.	156
Tabela 10: Total de receitas que compõem os fundos estaduais no novo Fundeb, por região administrativa, 2021 e 2020, Brasil.	158
Tabela 11: Taxa de analfabetismo entre as pessoas com 15 anos ou mais (%), por unidade da federação, 1980, Argentina e Brasil.	172
Tabela 12: Taxa de frequência escolar das pessoas de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos (%), por unidade da federação, 1980 na Argentina e 1981 no Brasil.	174
Tabela 13: Taxas de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais (%) e escolarização líquida no ensino primário e secundário (%), por unidade da federação, 1991 e 2014, Argentina.	177
Tabela 14: Taxa de abandono escolar no ensino primário e secundário na rede provincial e cômputo geral (%), por unidade da federação, 2011 e 2019, Argentina.	179
Tabela 15: Taxa de distorção idade-série no ensino primário e secundário na rede provincial e cômputo geral (%), por unidade da federação, 1996 e 2015, Argentina.	182
Tabela 16: Resultados do ONE, 2005, e Aprender, 2018 e 2019, no ensino primário na rede provincial e cômputo geral (%), por unidade da federação, Argentina.	185

Tabela 17: Percentual de gasto com educação em relação ao gasto público provincial total, 2005 e 2018, e gasto por aluno no ensino primário e secundário, 2008 e 2018, por unidade da federação, Argentina.....	189
Tabela 18: Indicadores de condições socioeconômicas, por unidade da federação, 2018 e 2019, Argentina.....	192
Tabela 19: Taxas de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais (%), 1990 e 2019 e de escolarização líquida no ensino fundamental e médio (%), 1991 e 2020, por unidade da federação, Brasil.....	194
Tabela 20: Taxa de abandono escolar no ensino fundamental e médio na rede estadual e cômputo geral (%), por unidade da federação, 2007 e 2020, Brasil.....	197
Tabela 21: Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental e médio na rede estadual e cômputo geral (%), por unidade da federação, 2006 e 2021, Brasil.....	201
Tabela 22: Resultados do IDEB no ensino fundamental e médio na rede estadual e cômputo geral, por unidade da federação, 2005 e 2019, Brasil.....	204
Tabela 23: Percentual de gasto com educação em relação ao gasto público estadual total, 2002 e 2021, e gasto por aluno no ensino fundamental e médio, 2008 e 2018, por unidade da federação, Brasil.....	208
Tabela 24 Indicadores de condições socioeconômicas, por unidade da federação, 2019 e 2020, Brasil.....	212
Tabela 25: Desempenho das unidades federadas nas condições econômicas e no gasto por aluno por nível de ensino, Argentina e Brasil.....	216
Tabela 26: Total de unidades federadas por grupo na relação condições socioeconômicas e gasto por aluno por nível de ensino, Argentina e Brasil.....	217
Tabela 27: Desempenho das províncias nas condições socioeconômicas e nos resultados educacionais no ensino primário e secundário, Argentina.....	219
Tabela 28: Desempenho dos estados nas condições socioeconômicas e nos resultados educacionais no ensino fundamental e médio, Brasil.....	220
Tabela 29: Total de unidades federadas por grupo na relação condições socioeconômicas e resultados educacionais por nível de ensino, Argentina e Brasil.....	221
Tabela 30: Desempenho das províncias no gasto por aluno e nos resultados educacionais no ensino primário e secundário, Argentina.....	224
Tabela 31: Desempenho dos estados no gasto por aluno e nos resultados educacionais no ensino fundamental e médio, Brasil.....	225
Tabela 32: Total de unidades federadas por grupo na relação resultados educacionais e o gasto por aluno, Argentina e Brasil.....	226

Tabela 33: Medidas de posição, dispersão e desigualdade aplicadas aos resultados das políticas de educação entre as províncias argentinas e entre os estados brasileiros em cada nível de ensino.....240

Tabela 34: Medidas de posição, dispersão e desigualdade aplicadas às condições socioeconômicas entre as províncias argentinas e entre os estados brasileiros.....245

LISTA DE SIGLAS

AEB	Anuário Estatístico do Brasil
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CABA	Cidade Autônoma de Buenos Aires
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEDs	Conselhos Escolares de Distrito
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF-88	Constituição Federal de 1988
CFCE	Conselho Federal de Cultura e Educação
CFE	Conselho Federal de Educação
CGEs	Conselhos Gerais de Educação
CGECSE	Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo
CIFEBQ	Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade
CONAE	Conferência Nacional de Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários da Educação
CN-94	Constituição da Nacional de 1994
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEP	Convenio Nacional de Ensino Primário
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
DCP	Departamento de Ciência Política
DNAP	Dirección Nacional de Asuntos Provinciales
EAHU	Encuesta Anual de Hogares Urbanos
EBES	Estado de Bem-Estar Social
EGB	Educação geral básica
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino
FNEP	Fundo Nacional do Ensino Primário

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
GDL	Global Data Lab.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHS	Índice de Desenvolvimento Humano Subnacional
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPIex	Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às Exportações
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEN	Lei de Educação Nacional
LFE	Lei Federal de Educação
LOEP	Lei Orgânica do Ensino Primário
LOES	Lei Orgânica do Ensino Secundário
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MJIP	Ministério de Justiça e Instrução Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONE	Operativo Nacional de Evaluación
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEN	Poder Executivo Nacional

PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDL	Programa Nacional do Livro Didático
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Publicus	Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas
RAE	Relevamiento Anual Estadístico
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RON	Recursos Tributários de Origem Nacional
RTOP	Recursos Tributários de Origem Provincial
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEEB	Sinopse Estatística da Educação Básica
SEN	Sistema Educativo Nacional
SHDI	Subnational Human Development Index
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIDEP	Sistema de Indicadores de Desarrollo
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TIGs	Transferências Intergovernamentais de Recursos
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
VAAF	Valor Anual por Aluno
VAAR	Valor por Aluno com Condiçionalidades
VAAT	Valor Anual Total por Aluno

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
1. ARRANJOS FEDERATIVOS E SEUS EFEITOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
1.1. O conceito e as características institucionais da federação.....	25
1.2. As diferentes abordagens analíticas sobre a relação entre o federalismo e as políticas sociais.....	28
1.2.1. Federalismo e política social numa perspectiva histórica.....	32
1.3. Dimensões do arranjo federativo.....	35
1.4. A distribuição de competências no federalismo competitivo e cooperativo.....	38
1.5. Síntese dos argumentos teóricos sobre a relação entre federalismo e políticas sociais.....	44
1.6. A relação entre o federalismo e a política de educação: desenho e metodologia de pesquisa.....	47
1.6.1. Objetivos específicos e etapas da pesquisa.....	50
Objetivo 1.....	50
Objetivo 2.....	51
Objetivo 3.....	53
Objetivo 4.....	57
2. A TRAJETÓRIA DO ESTADO FEDERAL E DO ENSINO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO NA ARGENTINA ATÉ A REDEMOCRATIZAÇÃO.....	58
2.1. O ensino público no processo de formação da federação argentina entre 1810 e 1880.....	59
2.2. A centralização política e o papel do governo nacional na gestão da educação a partir de 1880.....	65
2.3. O regime militar e a descentralização do ensino primário (1970-1983).....	75
3. A TRAJETÓRIA DO ESTADO FEDERAL E DO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO NO BRASIL ATÉ A REDEMOCRATIZAÇÃO.....	82
3.1. O centralismo unitário e o ensino durante o Império (1822-1889).....	83
3.2. A instituição da federação e as reformas educacionais nos estados na Primeira República (1889-1930).....	91
3.3. A centralização política e o papel do governo federal na coordenação da educação a partir de 1930.....	98

4. OS ARRANJOS FEDERATIVOS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA ARGENTINA E NO BRASIL NO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO.....	113
4.1. Dimensões de análise dos arranjos federativos.	114
4.2. O arranjo federativo na Argentina.	115
4.2.1. Características gerais do federalismo: os aspectos político-institucionais na Constituição de 1994.	115
4.2.2. O arranjo federativo no ensino primário e secundário.....	117
4.2.2.1. O papel das províncias na gestão do ensino nas reformas educacionais das décadas de 1990 e 2000.....	117
4.2.2.2. A autonomia legislativa e a participação das províncias nas arenas de articulação federativa na educação.....	124
4.2.2.3. Financiamento educativo: a inovação nas regras e na distribuição de atribuições fiscais.	127
4.3. O arranjo federativo no Brasil.	134
4.3.1. Características gerais do federalismo: os aspectos político-institucionais na Constituição de 1988.	134
4.3.2. O arranjo federativo no ensino fundamental e médio.....	136
4.3.2.1. O papel dos governos subnacionais na gestão do ensino.....	136
4.3.2.2. A centralização legislativa e a participação dos governos subnacionais nas arenas de articulação federativa.....	144
4.3.2.3. Financiamento da educação: a vinculação de recursos e os fundos contábeis para o ensino.	149
4.4. Comparando Argentina e Brasil: as semelhanças e diferenças entre os arranjos federativos atuais da política de educação.....	160
5. OS RESULTADOS DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NA ARGENTINA E NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO.....	165
5.1. Fonte de dados e indicadores.....	166
5.2. A situação educacional na Argentina e Brasil antes da redemocratização.....	172
5.3. Os resultados educacionais no ensino primário e secundário na Argentina na redemocratização.....	176
Universalidade na educação: alfabetização da população e acesso ao ensino.	176
Igualdade/desigualdade na educação: eficácia, eficiência e qualidade do ensino.....	179
Eficiência do sistema educacional.....	181
Qualidade do ensino.....	184
5.3.1. Gasto relativo e efetivo das províncias em educação.....	188
5.3.2. As condições socioeconômicas das províncias.....	192

5.4. Os resultados educacionais no ensino fundamental e médio no Brasil na redemocratização.	193
Universalidade na educação: alfabetização da população e acesso ao ensino.	193
Igualdade/desigualdade na educação: eficácia, eficiência e qualidade do ensino.	196
Eficiência do sistema educacional.	200
Qualidade do ensino.	203
5.4.1. Gasto relativo e efetivo dos estados em educação.	207
5.4.2. As condições socioeconômicas dos estados.	211
5.5. A relação entre os resultados educacionais, o gasto por aluno e as condições socioeconômicas na Argentina e no Brasil.	213
5.5.1. A relação entre as condições socioeconômicas e o gasto por aluno.	215
5.5.2. A relação entre as condições socioeconômicas e os resultados educacionais.	218
5.5.3. A relação entre o gasto por aluno e os resultados educacionais.	223
ANEXO.	230
6. OS EFEITOS DOS ARRANJOS FEDERATIVOS NOS RESULTADOS EDUCACIONAIS NA ARGENTINA E NO BRASIL.	237
6.1. Universalidade e igualdade nas políticas de educação e condições socioeconômicas.	238
6.2. Configurações da estrutura geral do federalismo e do arranjo federativo na política de educação.	247
6.3. Como os arranjos federativos afetaram os resultados das políticas educacionais.	252
6.3.1. A relação federalismo e educação na Argentina.	252
6.3.2. A relação federalismo e educação no Brasil.	258
6.3.3. Comparação entre Argentina e Brasil na relação federalismo e educação.	265
Considerações Finais.	270
Referências bibliográficas.	274

INTRODUÇÃO.

Como forma de organização política do Estado, caracterizada pela divisão territorial do poder entre unidades federadas autônomas – governo nacional e governos subnacionais –, o sistema federal é um dos objetos de análise dos estudos institucionalistas para explicar a origem e desenvolvimento das políticas públicas. Tal relação é complexa e recíproca, contingente no tempo e no espaço, têm efeitos distintos em contextos e países diferentes e varia de acordo com o desenho federativo de cada política.

A complexidade é parte da interlocução entre as dimensões que compõem o arranjo federativo – político-institucional, administrativa, legislativa e fiscal – as quais funcionam de forma dinâmica constituindo-se como um conjunto de fatores que afetam a origem e desenvolvimento de políticas sociais. Assim, a análise da relação entre os arranjos federativos e as políticas deve considerar a conexão entre quem faz o que – as competências administrativas, legislativas e fiscais de cada ente federado sobre a política pública –, a participação dos governos subnacionais no processo político decisório nacional e os mecanismos de articulação federativa entre os níveis de governo.

Nesse sentido, a tese¹ tem como objetivo realizar um estudo comparativo das políticas de educação no ensino primário e secundário, na Argentina, e fundamental e médio, no Brasil, para identificar e analisar os possíveis efeitos de diferentes arranjos federativos sobre a adoção, desenvolvimento e os resultados dessas políticas, considerando as suas trajetórias históricas e as configurações dos seus desenhos recentes.

A análise da trajetória de formação e expansão dos desenhos federativos nos níveis primário e secundário, a partir do século XIX, permite compreender como as suas configurações se desencadearam em arranjos educacionais no período pós-redemocratização. O marco temporal da análise histórica inicia-se com a independência dos países e as primeiras políticas públicas adotadas nos níveis de ensino primário e secundário – na Argentina a partir de 1810 e no Brasil a partir de 1822 – até a década de 1980 quando se redemocratizaram.

Em seguida, por meio da caracterização das dimensões político-institucional, na estrutura geral do federalismo, e administrativa, legislativa e fiscal, no arranjo federativo da

¹ A tese dá continuidade à minha dissertação de mestrado, ambos os estados situados dentro da pesquisa “Federalismo e Políticas Sociais na Argentina e no Brasil: uma análise das políticas de educação, saúde e assistência social”, realizada entre 2014 e 2018, no Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (*Publicus*), do Departamento de Ciência Política (DCP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A pesquisa contou com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.

política de educação, busca-se analisar os seus possíveis efeitos sobre os resultados do ensino primário e secundário, em termos de universalidade e igualdade entre as províncias e entre os estados. A análise dos efeitos dos arranjos federativos sobre os resultados educacionais considera o período democrático atual – na Argentina a partir de 1983 e no Brasil a partir de 1985. O foco da pesquisa é comparar as configurações dos arranjos federativos da Argentina e do Brasil nas dimensões do federalismo assinaladas e as diferenças entre as províncias e entre os estados nos resultados educacionais, procurando identificar a possibilidade dos desenhos federativos em garantir políticas universais e mais equânimes entre as unidades federadas.

Assim, a tese busca contribuir, em primeiro lugar, com os estudos acerca dos efeitos do federalismo sobre políticas universais e equânimes, de forma a constranger ou favorecer a adoção e expansão das mesmas. Esse campo, ainda em desenvolvimento em pesquisas comparadas na América Latina, apresenta importantes e diferentes contribuições não só em relação aos estudos que comparam países federais e unitários, mas também àqueles que se dedicam a analisar os efeitos de diferentes sistemas federais sobre as políticas públicas. Nesse sentido, Argentina e Brasil são duas federações com sistemas políticos que operam de formas distintas, integrados por diferentes relações de poder entre as instituições e os atores governamentais, o que pode trazer implicações para a relação entre os seus arranjos federativos e as políticas públicas, com efeitos de favorecer ou dificultar a produção e expansão das mesmas.

Em segundo lugar, Argentina e Brasil apresentam trajetórias históricas de longevidade na política de educação nos níveis e primário e secundário, assim como o federalismo aparece como uma das opções pioneiras para a organização política do Estado em ambos os países, embora em momentos distintos no tempo. Argentina e Brasil também passaram por rupturas com a redemocratização do sistema político a partir de 1980, processos que podem ter implicado em novos trajetos e meios de organização e arranjo das políticas públicas. Nesse sentido, o longo período de duração, com continuidades e mudanças, da estrutura federal e da política educacional argentina e brasileira provoca questões importantes sobre quais podem ser as implicações das particularidades dessa relação nos dois países.

Em terceiro, na Argentina e no Brasil, os níveis de ensino primário e secundário fazem parte das políticas primárias do Estado no surgimento dos sistemas federais, se firmando como direitos sociais obrigatórios ao longo do tempo. Na mesma direção, nos dois países, a universalização e diminuição das desigualdades territoriais na educação se constituem como objetivos nacionais que devem ser alcançados, como determina a legislação atual. Portanto, esses princípios orientam a estrutura do federalismo e a organização da política educacional. É

na perspectiva do ensino como uma política pública essencial do Estado e um direito obrigatório, que se optou por escolher, como objeto do estudo da tese, os níveis de ensino primário e fundamental e secundário e médio, buscando compreender as implicações do arranjo federativo para o seu desenvolvimento universal e mais equânime.

Por último, a pesquisa trilha um caminho para além da discussão de dicotomias como federalismo *versus* unitarismo e centralização *versus* descentralização, concentrando-se nas especificidades das características dos arranjos federativos. Assim, o estudo busca contribuir com a literatura ainda controversa sobre os efeitos recíprocos entre o federalismo e as políticas sociais.

A tese está estruturada em seis capítulos além desta introdução. O primeiro aborda o conceito de federalismo, as principais características institucionais dos sistemas federais e das dimensões político-institucional, administrativa, legislativa e fiscal e os principais argumentos da literatura sobre a relação entre o federalismo e as políticas sociais. Nesse capítulo também é apresentado o desenho de pesquisa, com a definição da abordagem metodológica, perguntas, objetivos, hipóteses, estratégias e instrumentos de coleta de dados para a análise da relação entre o arranjo federativo e a política de educação.

O segundo e terceiro capítulos apresentam as trajetórias das políticas de educação, primeiro, na Argentina e, depois, no Brasil nos séculos XIX e XX. São analisadas as principais políticas adotadas no ensino primário e secundário e as suas consequências futuras para a distribuição de competências, a autonomia dos níveis de governo e os resultados educacionais, considerando o contexto de cada período histórico.

O quarto aborda os arranjos federativos nas dimensões político-institucional, administrativa, legislativa e fiscal nos dois países no período da redemocratização após 1980. São analisadas as principais políticas adotadas e leis que regulamentam o ensino primário e fundamental e secundário e médio, considerando o novo contexto político e federal em interlocução com as trajetórias históricas.

No quinto são apresentados e analisados os resultados educacionais desses níveis de ensino em termos de universalidade e igualdade entre as províncias argentinas e estados brasileiros na redemocratização. A universalidade é analisada nos aspectos de alfabetização da população e acesso ao ensino, e a igualdade nos aspectos de eficácia, eficiência e qualidade do sistema educacional. Também são considerados indicadores de financiamento do ensino e de condições socioeconômicas das unidades federadas.

O sexto capítulo busca analisar os possíveis efeitos das características da estrutura geral do federalismo, na dimensão político-institucional, e do arranjo federativo da política

educacional, nas dimensões administrativa, legislativa e fiscal, sobre os resultados dos níveis primário e secundário na Argentina e no Brasil. O último capítulo contém as considerações finais, destacando-se os principais achados da tese e breves explicações para as perguntas e hipóteses de pesquisa.

1. ARRANJOS FEDERATIVOS E SEUS EFEITOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS.

A análise sobre os arranjos institucionais tem grande relevância nos estudos dentro da Ciência Política. E entre as formas de organização do Estado é grande o interesse pela análise das instituições políticas federativas. Isso se deve em grande medida pela expansão do número de países em várias partes do mundo que adotaram diferentes arranjos federais ao longo do século XX e, principalmente, nas últimas décadas. Como primeira experiência moderna, a federação dos Estados Unidos da América (EUA), de 1789, foi adotada, posteriormente, na Suíça (1848), Alemanha (1871) e Austrália (1901), e teve influência na construção de sistemas federais da América Latina – Argentina, Brasil, México e Venezuela² – e na proliferação de novas federações em outras regiões do mundo (WATTS, 2008).

Dentro dos estudos sobre os arranjos institucionais, cabe destacar aqueles que analisam as distintas configurações dos desenhos federativos e os seus impactos sobre a elaboração e execução de políticas públicas. Há um consenso de que as instituições federativas importam, pois a forma como se divide o poder político territorialmente cria uma configuração institucional que, em regra, determina as responsabilidades e funções dos governos em suas esferas de atuação e influencia os resultados do processo político de decisão, e, portanto, a produção de políticas públicas.

Com foco nos arranjos federativos, o objetivo do capítulo é apresentar os principais argumentos da literatura sobre a relação entre o federalismo e as políticas sociais, os quais subsidiam o modelo analítico e metodológico da tese. A primeira seção aborda de forma sucinta o conceito e as principais características institucionais do federalismo e as diferenciações entre os arranjos federativos. A segunda trata dos efeitos das instituições federativas sobre o processo político decisório e sobre as políticas públicas, destacando as diferentes abordagens sobre a questão: por um lado, aquelas que veem o federalismo como um impeditivo ou dificultador para a construção de políticas universais e redistributivas e, por outro, aquelas que consideram que as consequências sobre as políticas dependem das diversidades dos arranjos federativos. Na terceira seção são apresentadas as quatro dimensões do federalismo (político-institucional, administrativa, legislativa e fiscal), cujas diferenciações nas características e nas formas de interação configuram distintos arranjos institucionais que permitem apontar para a existência

² As federações latino-americanas se destacam por representar 64,6% de toda a população da região, segundo a Base de Dados e Publicações Estatísticas (CEPALSTAT) da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

de diferentes federalismos. A quarta aborda uma das distinções clássicas sobre modelos de federalismo, o competitivo e o cooperativo, e que fornecem pistas para analisar as diferentes configurações na distribuição de competências entre os níveis de governo e seus efeitos sobre as políticas públicas. Na quinta seção é apresentada a síntese de argumentos teóricos sobre a relação entre o federalismo e as políticas sociais a partir da revisão da literatura e que são apropriados na análise comparativa proposta na tese. Por fim, é apresentado o modelo analítico da pesquisa com as perguntas, objetivos, hipóteses e estratégias metodológicas para a análise da relação entre o federalismo e a política de educação.

1.1. O conceito e as características institucionais da federação.

O termo “federal” vem da palavra em latim *foedus*, que significa pacto ou tratado entre diferentes corpos políticos com o propósito de formar comunidades políticas maiores. Num arranjo federal há um tipo especial de compartilhamento entre as partes pactuantes, baseada no reconhecimento da integridade de cada uma e, ao mesmo tempo, no esforço de promover a unidade entre elas (ELAZAR, 1987).

Assim, o princípio federal se constitui de dois elementos fundamentais: a *self-rule* e a *shared-rule*. O primeiro é o que garante a cada um dos entes federados a sua integridade e autonomia frente aos demais. O exercício da autoridade de cada ente federado se faz pela distribuição constitucional dos poderes que garante áreas específicas de jurisdição para cada um deles. O elemento *shared-rule* é o que mantém a unidade e a existência do arranjo federal como um todo, a partir da consecução de objetivos comuns entre os entes federados e a sua participação no processo político decisório nacional (ELAZAR, 1987; WATTS, 2008).

Dentre os diferentes sistemas ou arranjos políticos que compõem o gênero federalismo³, a federação é a que mais se aproxima do princípio federal (ELAZAR, 1987; WATTS, 2008), ao dividir o poder político territorialmente entre dois ou mais níveis de governo – os governos subnacionais (unidades constituintes) e o governo federal (nacional). Numa federação os poderes soberanos derivam de uma Constituição e não de um nível de governo, sendo os entes federados unidades políticas autônomas sem a subordinação de uma em relação à outra. Portanto, os entes da federação “governam sobre o mesmo território e pessoas e cada um possui a autoridade para tomar algumas decisões independentemente do outro” (RIKER, 1964, p. 5).

³ Existem diferentes tipos de sistemas políticos federais como: federação, confederação, *federacies*, uniões constitucionalmente descentralizadas, Estados associados, condomínios, ligas, autoridades funcionais conjuntas, sistemas híbridos, entre outros (ELAZAR, 1987; WATTS, 2008).

Entretanto, apesar de serem entes autônomas e independentes, as relações entre os níveis de governo tomam formas e significados diferentes entre as federações (ELAZAR, 1987). A construção e operação das relações intergovernamentais numa federação dependem do arranjo constitucional – que organiza e divide as competências entre os entes federados – e das instituições que compõem o sistema (RIKER, 1964; WATTS, 2008).

Numa federação, os níveis de governo são interdependentes e moderadamente coordenados, procuram persuadir, barganhar e influenciar uns aos outros, seja por meio da competição, cada um buscando alcançar determinada política com diferentes interesses, seja pela cooperação, na qual os entes procuram em conjunto alcançar objetivos comuns que sozinhos não alcançariam (MAY, 1969; PIERSON, 1995). A barganha federativa dentro do processo decisório tem lugar fundamental no sistema federal, pois os processos de formulação e implementação das políticas públicas são marcados por disputas, partilhas e negociações dentro de cada unidade constituinte e entre os níveis de governo (ELAZAR, 1987; MAY, 1969). Portanto, a interdependência é uma característica inerente das federações, já que os níveis de governo devem conviver sobre o mesmo sistema político e podem negociar e compartilhar competências em políticas públicas (PIERSON, 1995).

O conceito de federação impõe necessariamente como característica primária a garantia de que o poder político seja exercido por diferentes níveis de governo, distinguindo-a das demais formas de organização política. De forma a garantir o funcionamento e o exercício pleno da distribuição territorial do poder, a federação tem como características secundárias: (i) Constituição Federal escrita e difícil de emendar; (ii) poderes Executivo, Legislativo e Judiciário autônomos em cada nível de governo; (iii) legislatura bicameral (Câmara dos Deputados e Senado), com representação dos governos subnacionais na segunda casa legislativa; (iv) Suprema Corte responsável por proteger a Constituição e arbitrar os conflitos federativos entre os níveis de governo; e (v) divisão de competências administrativas e fiscais (RIKER, 1964; ELAZAR, 1987; WATTS, 2006, 2008; LIJPHART, 2011).

A Constituição Federal é o compromisso original das comunidades políticas envolvidas na decisão de serem federalizadas dentro do pacto federativo, de onde se originam os poderes de cada ente da federação, com a segurança de que todas poderão desfrutar de ganhos e das regras de negociação (MAY, 1969; WATTS, 2008). Uma Constituição é federal quando estabelece que: (i) pelo menos dois níveis de governo⁴ dirigem o mesmo território e pessoas;

⁴ As federações podem ter dois níveis de governo, como na Argentina, onde o arranjo federativo é composto pelo governo nacional e as províncias, ou mais de dois, como no Brasil, onde a estrutura federal é composta pelo governo federal, os estados e os municípios.

(ii) cada nível possui pelo menos uma área de ação, na qual é autônomo; e (iii) existe a garantia, de autonomia para cada governo em sua própria esfera (RIKER, 1964). Estes são aspectos que garantem, ao menos formalmente, as condições para o exercício do elemento *self-rule* do federalismo. As instituições complementares como o bicameralismo, as regras de emenda à Constituição e os instrumentos de revisão judicial em matérias de conflito federativo são aspectos que garantem a representação dos governos subnacionais no processo político nacional, isto é, a *shared-rule* (ARRETCHE, 2022; RIKER, 1964).

Apesar das federações se constituírem formalmente com base nessas características, os sistemas federais podem apresentar, na prática, uma dinâmica distinta. Em primeiro lugar, é preciso considerar a natureza dos processos políticos em que um sistema federal está imerso, que inclui: a democracia; a abertura para a barganha política no processo decisório; o grau de centralização política; a distribuição de competências; as relações intergovernamentais; o compartilhamento de poder entre os entes federados para formular e executar políticas públicas; e o caráter e composição das instituições federativas (ELAZAR, 1987; WATTS, 2008). Portanto, para compreender sistemas federais é necessário analisar suas leis e a política, e como estas interagem (WATTS, 2008).

Em segundo, na análise de diferentes arranjos institucionais, o mais relevante não é a distinção pura entre federalismo *versus* unitarismo, e sim, quais são e como operam diferentes arranjos dentro e entre países com sistemas políticos distintos. A diferença entre as dimensões que compõem os sistemas parece ser mais útil para analisar o impacto das relações verticais sobre as políticas públicas do que deduzir os resultados dessas políticas a partir das variáveis “estado federal” ou “estado unitário” (ARRETCHE, 2012). Nesse sentido, embora as federações tenham características institucionais comuns, elas apresentam variações em tais aspectos em termos de extensão e tipologia.

Em terceiro lugar, além dos arranjos institucionais formais de uma federação, existem arranjos informais – verticais e horizontais – de relações entre os entes federados, destacando-se: as arenas de negociação entre representantes do governo federal e governos subnacionais; a negociação direta e a coordenação política entre os poderes executivos dos níveis de governo; e os meios e práticas informais de distribuição e equalização de recursos fiscais entre níveis de governo e entre as unidades constituintes (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Considerando as características das federações e que existem variações institucionais nos seus arranjos, a literatura aponta para os possíveis efeitos do federalismo sobre as políticas sociais a partir de diferentes perspectivas, destacando-se as abordagens do “novo” institucionalismo, como será visto na seção a seguir.

1.2. As diferentes abordagens analíticas sobre a relação entre o federalismo e as políticas sociais.

O federalismo, como desenho institucional de organização territorial do poder com regras de divisão de autoridade política e de competências entre diferentes níveis de governo, é um dos objetos de análise nos marcos da abordagem institucionalista na Ciência Política para explicar a origem e desenvolvimento das políticas públicas, principalmente das políticas sociais (IMMERGUT, 2010; PIERSON, 1995).

O “novo” institucionalismo⁵ recolocou as instituições políticas e as características governamentais no centro das análises, reunindo um conjunto de ideias e hipóteses teóricas sobre as relações entre estes arranjos e a agência política, e o desempenho e as mudanças no processo político decisório e nos seus resultados (MARCH; OLSEN, 2008). Apesar do termo instituição não ter um conceito único, com diferentes interpretações dentro da perspectiva institucionalista, no presente estudo elas são entendidas como: um conjunto duradouro de regras, estruturas e padrões que moldam as preferências e constroem atores políticos, criam elementos de ordem e previsibilidade no processo de decisão, afetam a atuação e as capacidades governamentais e têm impactos sobre a elaboração, implementação e resultados das políticas públicas, assim como explicam a estabilidade e a mudança das mesmas (IMMERGUT, 1995, 2007b; PIERSON, 1995; MARCH, OLSEN; 2006).

Enquanto um arranjo institucional, a partir dos anos 90, a literatura da Ciência Política passou a destacar a importância do federalismo sobre a produção de políticas públicas, com ênfase nos aspectos de distribuição de competências entre os entes federativos e na dinâmica das relações intergovernamentais (FRANZESE; ABRUCIO, 2013; SOUZA, 2016). No caso das políticas de bem estar social, a sua relação com o federalismo é um tema de grande controvérsia na literatura. Diferentes abordagens teóricas divergem ao considerar se o federalismo impede ou contribui para a adoção e expansão das políticas sociais, e quais dimensões e outros fatores (contextuais) afetam o seu desenvolvimento e resultados (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; SOUZA, 2016).

Uma primeira abordagem aponta que o federalismo dificulta ou pode inibir a formação e desenvolvimento de políticas sociais. Um primeiro argumento nesse sentido é a tensão entre

⁵ O uso do termo “novo” se refere aos estudos institucionalistas difundidos a partir da década de 1970 que revitalizaram e deram profundidade às análises sobre as instituições políticas e o Estado dentro da Ciência Política. Esses estudos se diferem, em alguma medida, da versão mais antiga do institucionalismo da primeira metade do século XX (SKOCPOL, 1985; THELEN; STEINMO. 1992).

o conceito de federalismo e Estado de Bem Estar Social (EBES) – *welfare state* – os quais teriam funções antagônicas. Enquanto o federalismo é um desenho institucional que busca assegurar a unidade permitindo um certo grau de diversidade entre os governos subnacionais, o EBES geralmente tem o objetivo de alcançar a uniformidade e igualdade de direitos sociais para todos os cidadãos. Portanto, a produção de políticas sociais em sistemas federais gera múltiplas tensões e conflitos em relação a como e qual nível de governo deve implementar e financiá-las, criando obstáculos para a sua execução e expansão (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Esse foi o caso das políticas – basicamente os programas de seguro social – que conformavam o EBES após a Segunda Guerra Mundial, a chamada “era de ouro” dos países capitalistas desenvolvidos. Há um consenso na literatura comparada que o federalismo foi um impedimento à expansão do EBES nesse caso. Os estudos demonstraram que as federações gastavam menos em políticas sociais do que os estados unitários, o que impôs limites para o crescimento do *welfare state* nesses países (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

O segundo argumento que explica as dificuldades em produzir e expandir políticas sociais universais em arranjos federativos é a tese de pontos de veto. Para realizar mudanças políticas ou alterar o *status quo* de legislação é necessário um número suficiente de atores individuais ou coletivos que aprove a proposta de mudança, chamados *veto players* (atores com poder de veto). Quanto maior for o número de atores envolvidos, a incongruência das suas posições e a coesão interna entre eles, menores serão as chances de mudança do *status quo* (TSEBELIS, 1997, 2002).

Nas federações, o sistema bicameral, a presença de maiorias qualificadas, as dificuldades de emendar a Constituição e as arenas adicionais de negociação aumentam o número de *veto players* do sistema (TSEBELIS, 2002), sendo necessário a constante barganha e coordenação entre eles para a aprovação de políticas públicas. Como consequência, os processos decisórios em sistemas fragmentados, como nas federações, tendem a apresentar altos níveis de estabilidade política ou a alcançar resultados subótimos (PIERSON, 1995; TSEBELIS, 2002). Assim, sobre esta perspectiva, o federalismo inibiria as políticas do governo federal de caráter universal e redistributivo que afetam os interesses dos governos subnacionais, pois esses últimos têm grandes oportunidades de vetar as iniciativas nacionais no processo decisório.

O terceiro argumento é a tese de autoridade sobre jurisdições, a qual dita sobre os limites de jurisprudência constitucional dos níveis de governo para tomar decisões sobre políticas públicas. No federalismo, a Constituição e as instituições federativas devem fornecer

mecanismos de descentralização política para garantir o poder das unidades constituintes em tomar decisões sobre as políticas públicas e limitar as ações centralizadoras do governo federal (WEINGAST, 1995; INMAN; RUBINFELD, 1997). Um destes mecanismos é a distribuição de autoridade legislativa entre os níveis de governo sobre uma determinada área de política pública. Nos casos em que a Constituição atribui aos entes subnacionais autoridade para legislar sobre uma área de política, isso pode operar como um limite das iniciativas do governo federal e da sua intervenção nos assuntos de interesse subnacional. Assim, o poder do governo federal em iniciar reformas e expandir políticas nacionais em uma determinada área de política pública seria reduzido pela descentralização decisória, mantendo o *status quo* e favorecendo os governos subnacionais (BUCHANAN, 1995; WEINGAST, 1995).

Por fim, o federalismo pode ter efeitos indiretos sobre a origem e expansão do EBES, ao dispersar o processo decisório e as instituições e organizar os atores coletivos, o que, por sua vez, afeta a adoção das políticas sociais. Para autores como Swank (2002), por meio da descentralização de autoridade decisória e do bicameralismo forte, o federalismo modifica as capacidades políticas e os recursos de poder dos atores, mina a formação de estratégias nacionais de políticas e dificulta a formação de alianças pró-políticas sociais, afetando indiretamente a formação e expansão do EBES (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Contudo, uma segunda abordagem salienta que o federalismo não necessariamente impede a adoção e expansão de políticas de bem estar social e que seus efeitos não são uniformes para todas as federações e políticas. Um primeiro argumento desta abordagem é que os efeitos do federalismo variam de acordo com o arranjo institucional de distribuição de competências entre os níveis de governo em uma determinada política pública (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). As diferentes características das dimensões (político-institucional, administrativa, legislativa e fiscal) que compõem o arranjo federativo, a dinâmica do seu funcionamento e as conexões entre elas afetam de forma distinta a origem e desenvolvimento de políticas sociais.

Os arranjos institucionais do federalismo também podem variar quanto à natureza dos meios e das relações horizontais e verticais de negociação, cooperação e coordenação entre os níveis de governo e ao compartilhamento, distribuição e troca de poder e recursos na formulação e execução de políticas públicas (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; WATTS, 2005). Assim, a análise da relação entre os arranjos federativos e as políticas públicas deve considerar a conexão entre quem executa, legisla, financia e participa do processo de decisão de uma política – as competências de cada nível de governo–, e as relações e os mecanismos de articulação federativa entre eles.

Deriva-se desse primeiro argumento os estudos que mostram que o surgimento e expansão nas décadas recentes de políticas de contenção e austeridade do EBES não podem ser explicados pelos mesmos fatores e dinâmica do processo político que produziram as políticas sociais na “era do ouro” do capitalismo (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; JORDAN; GREEN-PEDERSEN; TUMPENNY, 2012). O estudo comparativo realizado por Obinger, Leibfried e Castles (2005) entre seis federações – Austrália, Canadá, EUA, Áustria, Alemanha e Suíça –, apontou que o federalismo tem diferentes impactos sobre as políticas sociais que variam entre os países, contextos e no tempo. Os autores mostraram que diferentes arranjos de divisão de responsabilidades entre os níveis de governo nessas federações afetaram de forma distinta o processo de tomada de decisão e a adoção de políticas em diferentes estágios de desenvolvimento do EBES, considerando as conjunturas históricas de cada país (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Um segundo argumento é que a análise das instituições e das mudanças nas políticas requer uma investigação sobre as especificidades de cada instituição para determinar se ela realmente funciona como ponto de veto, representando ou não na prática os interesses dos entes subnacionais (TSEBELIS, 1997, 2002; OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). A dinâmica do processo decisório não funciona da mesma forma em todas as federações e nem sempre os governos subnacionais são atores com poder de veto. Além disso, mesmo quando os governos subnacionais se comportam como *veto players* nas iniciativas nacionais não necessariamente estão agindo contra as políticas de bem estar social. A participação dos entes subnacionais no processo decisório nacional pode coibir as reformas de retração das políticas em contextos de austeridade e de ajuste fiscal, contribuindo para a sobrevivência ou recuperação do EBES (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Um terceiro argumento, considerando a tese de jurisdições, é que a distribuição de competências para legislar sobre políticas públicas também varia entre os arranjos federativos (ARRETCHE, 2009). Embora numa federação a Constituição deve garantir a autonomia legislativa dos governos subnacionais em algumas áreas de políticas públicas, ela também pode atribuir ao governo federal o poder de legislar sobre outras áreas, favorecendo a adoção de políticas nacionais. Assim, “o efeito do federalismo sobre a capacidade de iniciativa do governo federal dependeria criticamente das áreas de política em que esse pode iniciar legislação” (ARRETCHE, 2009, p. 381).

Além disso, a regulamentação de algumas políticas públicas pode ser competência concorrente ou compartilhada entre os níveis de governo, o que abre caminho para que o governo federal possa legislar sobre as mesmas. Nesses casos geralmente as constituições

determinam que cabe ao governo federal estabelecer as normas gerais, as quais prevalecem sobre as demais, e os governos subnacionais podem complementar a legislação nacional (MUKAI, 1991; TOMIO et al. 2010).

O Brasil aparece como um caso exemplar, pois, segundo alguns autores, o governo federal do país não tem dificuldades para aprovar suas políticas, mesmo àquelas que afetam os interesses dos governos subnacionais (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; ARRETCHE, 2009; MELO, 2005; SOUZA, 2019). A centralização decisória que combina amplos poderes legislativos à União e poucas oportunidades de veto aos entes subnacionais, permite que o Executivo Federal e o Congresso Nacional sejam os principais atores no processo decisório no Brasil, alcançando sucesso na aprovação de suas políticas públicas (ARRETCHE, 2009). Assim, tais estudos contradizem parte da literatura que argumenta que nas federações as políticas são menos redistributivas do que nos estados unitários e que o federalismo reduz a capacidade redistributiva do estado (SOUZA, 2019).

Um quarto argumento é que os efeitos do federalismo não são iguais em todas as políticas públicas, pois, elas possuem estruturas e configurações específicas, são compostas e por diferentes atores sociais e políticos com capacidades distintas de atuação, e são adotadas em períodos, contextos e processos políticos distintos (PIERSON, 1995; ABRUCIO, 2006; ARRETCHE, 2004, 2012).

Portanto, a análise dos efeitos do federalismo sobre as políticas sociais requer identificar a variação das características dos arranjos federativos em cada país e como estas diferenças afetam de forma distinta o processo político decisório e os seus resultados, os quais, por sua vez, dependem da área de política pública, contexto e momento no tempo. Como parte desta perspectiva, cabe salientar os argumentos da literatura sobre a relação entre o federalismo e as políticas sociais num ponto de vista institucional-histórico, apresentados a seguir.

1.2.1. Federalismo e política social numa perspectiva histórica.

Na abordagem que considera a variação dos arranjos institucionais do federalismo é relevante considerar o processo histórico que deu origem a estes arranjos. Da mesma forma, parte fundamental do estudo sobre a origem e expansão de políticas públicas implica analisar o fenômeno sobre uma perspectiva histórica. Daí a ligação com o institucionalismo histórico, uma das vertentes do “novo” institucionalismo⁶ que atribui importância às instituições políticas e às

⁶ O institucionalismo não é uma corrente de pensamento unificada, a qual geralmente é dividida em três: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

configurações organizacionais para explicar fenômenos e eventos em contextos e processos históricos mais amplos (HALL; TAYLOR, 2003; PIERSON; SCOKPOL, 2008).

Da perspectiva do estudo de políticas públicas, o institucionalismo histórico nasce como uma abordagem teórica e de investigação científica que busca analisar eventos e fenômenos substantivos, considerando os impactos das instituições sobre o processo de formulação de políticas públicas e sobre o comportamento político, onde a história tem papel central (ROSTHEIN, 1996; STEINMO, 2008).

Entre as características do projeto institucionalista-histórico cabem destacar: identificar e comparar a variação, no tempo e em lugares, dos arranjos, estruturas e padrões e os seus impactos no comportamento humano e na política; as formas como as instituições se configuram e se conectam e quais são as origens, impactos e estabilidade dessas configurações e interações sobre os próprios arranjos institucionais e os seus resultados; e o rastreamento de mecanismos que correlacionam processos, sequências ou eventos num período substantivo do tempo (THELEN, 1999; PIERSON; SCOKPOL, 2008).

Decorre daí a ênfase na dependência de trajetória (*path dependence*), entendida como a dinâmica na qual os resultados do sistema político e as regras institucionais do jogo, dentro de conjunturas ou momentos críticos específicos, desatam mecanismos e processos de retroalimentação que reforçam e promovem a recorrência de padrões no futuro (PIERSON, 2000; PIERSON; SKOCPOL, 2008). Tal dinâmica pode ser descrita como processos de auto reforço ou *feedback* positivo. Uma vez tomado um curso de ação, ele pode não ser revertido no futuro, pois, os custos para alterá-lo são altos e as alternativas políticas que no primeiro momento estavam disponíveis podem não ser mais recuperadas.

Assim, as decisões políticas e as regras institucionais criam processos que se retroalimentam e tendem a prevalecer na vida política ao longo do tempo (HALL; TAYLOR, 2003; MENICUCCI, 2007; PIERSON; SKOCPOL, 2008). Quando eventos anteriores numa trajetória importam mais do que os últimos e, conseqüentemente, diferentes sequencias podem produzir diferentes resultados, a história passa a ter um papel essencial na análise (PIERSON, 2000). Portanto, as forças políticas ativas não produzem os mesmos resultados em todo lugar, pois, estas mesmas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, as quais foram herdadas do passado (HALL & TAYLOR, 2003).

Os adeptos ao institucionalismo histórico também buscam distinguir os eventos históricos em períodos de continuidade das situações ou conjunturas críticas, ou seja, momentos nos quais mudanças institucionais importantes ocorrem, criando outros caminhos possíveis que conduzem ao desenvolvimento de novos trajetos (HALL; TAYLOR, 2003).

Na relação entre federalismo e as políticas sociais, a dependência de trajetória pode ser um caminho para analisar como uma política pública uma vez estabelecida, nos marcos de determinado arranjo institucional de divisão de competências, tem efeitos posteriores no desenvolvimento de sua trajetória (PIERSON, 1995; OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). A forma, para quem e quando foram distribuídas as competências sobre as políticas têm consequências futuras para a tomada de decisão, produção e implementação das mesmas, assim como para a relação de poder entre os níveis de governo (PIERSON, 1995). Consequentemente, os processos de origem de distintos padrões de políticas sociais com específicas divisões de atribuições entre os entes federados determinam diferentes trajetórias e padrões de produção de políticas em períodos subsequentes (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Portanto, é importante considerar qual nível de governo teve a iniciativa para atuar ou a competência constitucional para iniciar ação sobre uma determinada política pública, pois esta alocação inicial pode ter consequências futuras para a política e para as relações intergovernamentais. Assim, em arranjos federativos onde a iniciativa em atuar sobre uma política pública ou as competências constitucionais sobre a mesma foram primeiramente atribuídas à esfera subnacional, os governos locais tiveram maior liberdade para conduzir e adaptar a política às suas demandas e preferências, dificultando a intervenção futura da esfera nacional. Já nos arranjos federativos onde o governo federal teve a iniciativa ou amplos poderes constitucionais para começar legislação e atuar sobre a política pública, tais condições favoreceram a maior intervenção nacional na condução, expansão ou reforma desta política em momentos posteriores, interferindo também nos assuntos dos governos subnacionais (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; FRANZESE, 2010).

Os impactos do federalismo sobre as políticas públicas também variam de acordo com as interações entre diferentes instituições políticas, não só federativas, as quais são contingentes aos regimes e contextos políticos, econômicos e sociais num dado período histórico. As diferentes conexões entre as instituições formam uma configuração institucional que em condições contextuais específicas têm efeitos combinados sobre o funcionamento do próprio arranjo federativo e sobre a adoção, desenvolvimento e trajetória das políticas sociais (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). O mesmo vale para os processos de reforma das políticas que dependem da conjuntura estrutural na qual estão inseridos. Em interação com sistemas políticos e econômicos mais amplos, as políticas sociais têm significados e objetivos distintos dentro do tipo de Estado do qual fazem parte e que buscam reformar (FALLETTI, 2006).

Focando nas políticas públicas, é possível considerá-las como instituições na medida em que, uma vez definidas, influenciam os interesses e a forma como os atores se organizam e se engajam na política em decorrência da alocação de recursos, custos e benefícios econômicos e políticos estabelecida por essas mesmas políticas (PIERSON, 2006; IMMERGUT, 2007b; MENICUCCI, 2007). Nessa perspectiva, o legado institucional do desenho prévio de políticas públicas tem efeitos de *feedback* que condicionam as suas trajetórias e colocam constrangimentos para sua alteração em momentos posteriores (MENICUCCI, 2007).

Portanto, as políticas públicas não devem ser tratadas apenas como variáveis dependentes – resultantes de forças políticas – mas também como variáveis independentes – sendo uma das causas dessas forças (MENICUCCI, 2007; PIERSON, 1993, 2006). Da mesma forma, no debate sobre a relação entre federalismo e políticas públicas, as políticas sociais também podem ter efeitos sobre o sistema federal e, portanto, a relação entre federalismo e EBES se constitui de forma recíproca ao longo do tempo (PIERSON, 1995; OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Por um lado, o federalismo pode afetar a dinâmica do desenvolvimento das políticas de bem estar, a generosidade e uniformidade dos programas entre os governos subnacionais, a extensão da redistribuição vertical, os padrões de intervenção das políticas sociais e o grau de inovação e experimentação das políticas. Por outro lado, a política social pode afetar o federalismo modificando os arranjos jurisdicionais e fiscais ao longo do tempo, favorecendo medidas de centralização ou descentralização política. Nos casos de aumento da demanda por políticas sociais de correção de desigualdades regionais e de auxílio fiscal aos governos subnacionais, isso pode levar a pressões por níveis básicos de provisão ou por iniciativas nacionais de tratamento destas questões (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Uma vez que os arranjos federativos apresentam diferenças que podem gerar resultados distintos nas políticas públicas, cabe identificar as dimensões desse arranjo e suas variações, abordadas na próxima seção.

1.3. Dimensões do arranjo federativo.

Os dois elementos fundamentais do arranjo federativo, a *shared-rule* e *self-rule*, envolvem dimensões que expressam a forma de distribuição de poderes e competências entre os entes federados para garantir o exercício da autonomia subnacional e a manutenção da unidade territorial da federação.

O elemento *shared-rule* se constitui da dimensão político-institucional que é a autonomia dos governos subnacionais para instituírem seus próprios poderes executivo e legislativo, com cargos eleitos diretamente pela população de cada território, sem a interferência do governo federal (WATTS, 2008; ARRETICHE, 2012).

Esta dimensão também envolve a garantia de que os entes subnacionais tenham seus interesses representados no âmbito nacional e, que por meio de regras, tenham um peso no processo decisório, especialmente nas decisões que os afetam (FALLETI, 2006, 2010; WATTS, 2006). Entre as instituições políticas que devem garantir a proteção constitucional e dar voz aos governos subnacionais na esfera nacional, cabe destacar: o bicameralismo com representação política subnacional no Senado; as regras de emenda à Constituição; o sistema partidário; e as relações entre os poderes executivo e legislativo dos diferentes níveis de governo.

A capacidade dos governos subnacionais em influenciar as decisões nacionais depende, primeiramente, dos poderes constitucionais do Senado – se são iguais ou não aos da Câmara dos Deputados – e se os senadores se comportam na prática como representantes dos interesses subnacionais das unidades constituintes ou se são mais responsivos às preferências partidárias e às iniciativas nacionais (LIJPHART, 2011; ARRETICHE, 2022). A extensão com que os legisladores nacionais representam e articulam os interesses subnacionais em oposição aos interesses partidários depende dos incentivos criados pelo desenho institucional e das negociações entre o presidente e os governos subnacionais. Se os interesses subnacionais estão fortemente articulados ao legislativo nacional, então o impacto do federalismo tende a ser maior (SAMUELS; MAINWARING, 2004).

Em segundo lugar, importa analisar as regras de emenda à Constituição, se são mais flexíveis – quando a Constituição pode ser modificada por maiores regulares – ou rígidas – quando requerem supermaioria para a aprovação das emendas. Regras mais rígidas proporcionam maior estabilidade política e capacidade de veto dos governos subnacionais uma vez que os protegem de mudanças no *status quo* que podem afetar direta ou indiretamente os seus interesses (ARRETICHE, 2009; LIJPHART, 2011).

Em terceiro, é preciso considerar a estrutura partidária e o grau no qual os partidos nacionais são distintos ou dependentes dos partidos ou de organizações partidárias subnacionais (WATTS, 2008). Um federalismo partidário mais descentralizado, no qual os partidos que disputam e ocupam os cargos no nível subnacional são independentes dos partidos que disputam e ocupam os cargos nacionais, fortalece a autonomia subnacional e a barganha entre os níveis de governo (SOARES; MACHADO, 2016).

Por fim, os atores subnacionais podem afetar o processo decisório nacional por meio da sua influência no comportamento dos atores nacionais, criando um tipo complexo e dinâmico de relações intergovernamentais. Os governos subnacionais podem utilizar de suas capacidades políticas, fiscais e eleitorais para influenciar e incentivar o legislativo nacional a vetar as políticas propostas pelo presidente favorecendo, assim, os interesses subnacionais (SAMUELS; MAINWARING, 2004). A influência também pode ocorrer na relação entre os poderes executivos a partir da troca do apoio de políticas públicas nacionais por transferência de recursos entre o presidente e os governadores (TOMMASI, 2002; ARDANAZ; LEIRAS; TOMMASI, 2012).

O elemento *self-rule* envolve a distribuição de competências administrativas, legislativas e fiscais entre os entes federados e o grau de autonomia em que cada nível de governo executa as suas competências em relação à interferência de outros níveis de governo (WATTS, 2008).

A dimensão administrativa ou de gestão é a autonomia ou autoridade dos governos subnacionais para implementar serviços e ofertar bens em áreas de políticas públicas de sua preferência como educação e saúde (ARRETCHE, 2012; SOARES, 2013). As competências administrativas podem ser exclusivas – só um nível de governo executa a política pública –, concorrentes – os níveis de governo implementam simultaneamente a política, mas em sistemas distintos – ou compartilhadas – os níveis de governo atuam em conjunto e de forma coordenada sobre a política (SCHULTZE, 1990; FRANZESE; ABRUCIO, 2013; RODRIGUES; MOSCARELLI, 2015).

A dimensão legislativa é a autonomia dos governos subnacionais para tomar decisões finais sobre políticas públicas de interesse local e sobre as bases e taxaço de recursos próprios nos seus territórios (SOARES; 2013; ARRETCHE, 2022). Assim como as competências administrativas, as atribuições legislativas também podem ser exclusivas – só um nível de governo está autorizado a legislar sobre determinadas matérias –, concorrentes – os níveis de governo competem entre si para tomar decisões – ou compartilhadas – os níveis de governo legislam sobre matérias comuns de intervenção (MUKAI, 1991; TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010).

A dimensão legislativa também integra a participação dos níveis de governo nas arenas federativas, como conselhos, conferências, fóruns, entre outros, os quais se constituem como espaços institucionais de articulação entre os níveis de governo para a tomada de decisões coletivas e pactuadas sobre políticas setoriais específicas. Elas podem ter caráter formal de interação e negociação conjunta de normas e programas governamentais ou de relações

informais por meio da troca de informação e do debate de problemas comuns entre diferentes níveis de governo ou entre entes governamentais de um mesmo nível de governo (PALOTTI; MACHADO, 2014; WATTS, 2006).

Embora as arenas de articulação e negociação federativa não são instituições que produzem legislação, elas têm um importante papel na discussão de propostas de lei e na definição de normas pactuadas sobre as políticas públicas entre os níveis de governo. As proposições tomadas no âmbito dessas arenas podem, posteriormente, ser deliberadas no poder legislativo nacional, se convertendo em leis ou políticas públicas a serem implementadas pelos níveis de governo. Ou ainda, o debate e a tomada de decisão nessas arenas federativas podem servir para ditar ou complementar normas sobre uma legislação já vigente, conforme determinado por essa mesma legislação. Portanto, nesses casos, considera-se a participação dos níveis de governo nas arenas de articulação federativa como uma característica da dimensão legislativa.

A dimensão fiscal refere-se à autonomia garantida aos governos subnacionais para arrecadar e gastar recursos e contrair empréstimos públicos para financiar políticas públicas de sua preferência (WATTS, 2008; ARRETCHE, 2012; SOARES, 2013). Os governos subnacionais podem arrecadar recursos por meio de taxaçaõ própria ou de transferências intergovernamentais (TIGs) verticais – de um nível de governo maior para um menor – e/ou horizontais – entre governos de um mesmo nível.

Embora as dimensões político-institucional, administrativa legislativa e fiscal tenham características próprias, o funcionamento do arranjo federativo revela a constante interação entre elas. Portanto, para compreender a relação entre o federalismo e as políticas sociais é necessária uma análise conjunta de como as competências estão distribuídas entre os níveis de governo e como elas se interligam formando um tipo específico de arranjo federativo. Para tal análise são apresentados a seguir, os modelos de federalismo competitivo e cooperativo.

1.4. A distribuição de competências no federalismo competitivo e cooperativo.

A variação dos arranjos institucionais em relação à distribuição de competências entre os níveis de governo é um dos principais objetos de análise de estudos em pesquisa comparativa entre federações. Entre as diversas classificações ou tipologias utilizadas para diferenciar os padrões de compartilhamento de atribuições e interação entre os níveis de governo destacam-se o federalismo competitivo e o federalismo cooperativo.

O federalismo competitivo caracteriza-se pela separação de poder vertical, divisão de responsabilidades entre os níveis de governo por área de política pública e congruência entre as competências legislativas e administrativas, tendo como casos representativos os EUA, Canadá e Austrália (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; FRANZESE; ABRUCIO, 2013; SCHULTZE, 1990). Com uma estrutura mais descentralizada na divisão de competências e na capacidade de tributação, os governos subnacionais têm a prerrogativa de produzir políticas públicas e de arrecadar os recursos para financiá-las. A separação do espaço de atuação dos níveis de governo com poucas competências comuns entre eles e o limite de ação do governo federal em poucas áreas de políticas públicas, responsabilizando os governos subnacionais pela maioria dos setores, têm como objetivo preservar a autonomia das unidades constituintes (FRANZESE, 2010; FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

A literatura aponta para alguns efeitos desse modelo na produção de políticas públicas. Em primeiro lugar, a maior descentralização de competências administrativas, legislativas e fiscais fortalece a competição entre os níveis de governo e a inovação de políticas públicas, as quais podem contribuir para a maior eficiência dos governos locais e a difusão territorial de serviços e programas sociais, tornando-se possíveis políticas nacionais no futuro (PIERSON, 1995; FRANZESE, 2010). Considerando que as unidades constituintes da federação possuem características sociodemográficas, econômicas e políticas diferentes, a descentralização é vista por alguns autores como fundamental para preservar a integridade e diversidade territorial, adaptando as políticas públicas à realidade e às demandas locais (TIEBOUT, 1956; OATES, 1999; SILVA, 2005).

Contudo, a descentralização não traz necessariamente eficiência e bem estar social puramente pela ação dos governos subnacionais. Num contexto de forte descentralização em sistemas federativos onde os governos subnacionais têm diferentes capacidades para implementar e financiar as políticas públicas, isso pode acarretar em ineficiência administrativa, em dificuldades para ofertar bens e serviços públicos nacionais e no aumento das desigualdades territoriais (OATES, 1999; REZENDE, 2007, 2010). Além disso, quando a descentralização administrativa ocorre sem a transferência adequada de recursos, os governos subnacionais podem recorrer ao endividamento público ou às transferências nacionais de recursos para conseguir ofertar os serviços descentralizados, tornando-se dependentes do governo federal em casos mais extremos (FALLETI, 2010).

Além disso, a descentralização e a competição podem gerar um contexto de disputa entre os governos subnacionais pelos créditos de implementação das políticas públicas. Uma vez que uma política é institucionalizada na esfera subnacional, dificilmente os governos locais

abrirão mão da execução e/ou condução da política num momento posterior (PIERSON, 1995; FRANZESE, 2010). Nesse contexto, pode-se produzir o fenômeno de preempção de políticas públicas, na qual a ação subnacional em determinada área dificulta a intervenção futura do governo federal, dado o processo de institucionalização da política ao longo do tempo (FRANZESE, 2010).

Contudo, como um problema de ação coletiva, os governos subnacionais podem demandar a assistência do governo federal, evitando assim maiores pressões e custos políticos derivados da competição desregulada (PIERSON, 1995). É o caso de sistemas federais nos quais a incapacidade dos governos subnacionais em aumentar seus recursos gera pressões fiscais pela expansão do papel do governo nacional na provisão de políticas sociais. Nesse sentido, a interação entre os níveis de governo numa federação não necessariamente envolve um conflito de soma zero, onde um ganha e o outro perde, mas sim de soma positiva, num modo que melhor combine as responsabilidades e necessidades de cada ente federado (PIERSON, 1995).

O federalismo cooperativo caracteriza-se pela distribuição compartilhada e funcional de competências e pela cooperação entre os níveis de governo na execução, legislação e financiamento de políticas públicas em áreas de atuação comum, destacando-se as federações da Alemanha, Áustria e Suíça como casos mais representativos (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; FRANZESE, 2010). Contudo, as competências com jurisdição compartilhada não seguem necessariamente um padrão de cooperação e colaboração entre os níveis de governo. Tais competências também podem ser tratadas em sistemas mais centralizados ou com o objetivo de aumentar a centralização (WATTS, 2006).

Assim, uma parte da literatura aponta que no modelo cooperativo, geralmente, o governo federal tem grandes atribuições para legislar as políticas públicas e os governos subnacionais ficam responsáveis pela sua implementação (SCHULTZE, 1990; OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). Isso também se aplica ao federalismo fiscal, no qual a legislação e a distribuição da receita tributária são questões essencialmente decididas no nível federal, enquanto que aos governos subnacionais compete a maior parte das despesas com as responsabilidades administrativas (SCHULTZE, 1990). Além disso, no federalismo cooperativo, ao contrário da competição tributária característica do modelo competitivo, tem-se um sistema de taxação conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal (FRANZESE, 2010; FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

Outra parte da literatura separa o federalismo cooperativo do federalismo centralizado, como duas soluções distintas para produzir a articulação federativa em políticas públicas com

competência compartilhada (ALMEIDA, 2005; MACHADO; PALOTTI, 2015). Para esses autores, no federalismo cooperativo a solução é a ação conjunta e concertada entre as partes, tendo os governos subnacionais autonomia decisória e financeira; e no federalismo centralizado a solução é a iniciativa reguladora e financeira do governo federal que induz o comportamento dos governos subnacionais, os quais devem implementar as decisões e políticas nacionais. Assim, apesar do federalismo cooperativo caracterizar-se pelo compartilhamento de responsabilidades entre os níveis de governo, nem toda competência compartilhada segue um padrão de cooperação (ALMEIDA, 2005; MACHADO; PALOTTI, 2015).

Como consequência para a produção de políticas públicas, a cooperação pode facilitar a coordenação de políticas em áreas de competência compartilhada e o alcance de objetivos nacionais, acomodando-os às diferentes capacidades entre os governos subnacionais no exercício de suas competências (WATTS, 2006). As arenas de articulação federativa são fundamentais em áreas de políticas sociais compartilhadas como espaços de fomento da cooperação e coordenação (ABRUCIO, 2010; FRANZESE; ABRUCIO, 2013). A análise dessas arenas deve considerar as particularidades e o funcionamento do processo decisório, os mecanismos de coordenação e cooperação entre os níveis de governo e a natureza (formal ou informal) e o tipo (vertical ou horizontal) de relação intergovernamental (OLIVEIRA; SOUSA, 2010; FRANZESE; ABRUCIO, 2013; MACHADO; PALOTTI, 2014). Esses aspectos variam entre as áreas de políticas públicas por apresentarem características particulares em seus arranjos (SANO; ABRUCIO, 2013).

Em segundo lugar, os poderes do governo federal para formular e legislar sobre áreas sociais e o seu papel na coordenação das políticas públicas favorecem a adoção e desenvolvimento de iniciativas universais e redistributivas (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005; FRANZESE, 2010). A intervenção e condução do governo federal na produção de políticas públicas são fundamentais em contextos de crise fiscal e econômica, desigualdades territoriais (verticais e horizontais) e baixa capacidade financeira e administrativa dos governos subnacionais (ABRUCIO, 2005; FRANZESE, 2010; PALOTTI; MACHADO, 2014).

O desequilíbrio vertical ocorre quando a competência de arrecadação das receitas dos níveis de governo não corresponde às responsabilidades de gasto atribuídas a cada um deles (WATTS, 2006; REZENDE, 2007). Assim, o baixo poder tributário dos governos subnacionais entra em choque com a tendência de ampliar as suas responsabilidades sobre a provisão de serviços públicos, afetando a sua capacidade de oferta-los (REZENDE, 2010). Já o desequilíbrio horizontal ocorre quando as capacidades de financiamento e gasto variam entre

os governos subnacionais de forma que eles não conseguem prover serviços e bens no mesmo nível para todos os cidadãos com base em níveis comparáveis de receita ou quando eles se diferenciam em termos de gastos na prestação de serviços equivalentes (WATTS, 2006; REZENDE, 2007).

Portanto, a ação coordenadora do governo federal ganha destaque no tratamento das desigualdades territoriais pela via da regulamentação de um regime de equalização fiscal no qual as TIGS se constituem como principal mecanismo. A essência desse regime está, como regra geral, em transferir recursos do governo federal para os entes subnacionais de acordo com um piso orçamentário fixado por critérios técnicos que subsidiam a negociação política e que possam garantir o funcionamento das responsabilidades básicas dos governos locais (REZENDE, 2010). Além disso, um regime de transferências possui a função de financiar políticas nacionais com o fim de garantir um padrão mínimo de bens e serviços equânimes em todo o território nacional (REZENDE, 2010; SOARES, MELO, 2016).

A extensão e as formas de equalização fiscal variam entre as federações e dependem das regras do arranjo, tamanho e escopo das TIGs, as quais podem ser: (i) condicionadas – alocadas para um determinado objetivo ou política pública, restringindo a liberdade dos entes subnacionais – ou não condicionadas – não têm aplicação vinculada a nenhum fim específico, estando o ente subnacional livre para utilizar os recursos de acordo com suas preferências; (ii) redistributivas – definidas por critérios de distribuição, alocando os recursos segundo as características demográficas, econômicas e/ou sociais dos governos subnacionais – ou devolutivas – os recursos são devolvidos aos entes subnacionais onde foram originalmente arrecadados; e (iii) obrigatórias – recursos que o governo federal é obrigado, por lei, a transferir aos entes subnacionais, não podendo se eximir desta responsabilidade – ou voluntárias – podem ser direcionadas discricionariamente pelo governo federal a qualquer ente federado (REZENDE, 2007; MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

A combinação entre os tipos de transferências é singular para cada país e depende de quais objetivos se pretende alcançar com o regime de equalização (WATTS, 2006; REZENDE, 2007, 2010). As TIGs redistributivas são as mais utilizadas com a finalidade de minimizar as desigualdades territoriais. As transferências condicionadas e obrigatórias, quando desenhadas adequadamente, também têm poder redistributivo e são mais apropriadas do que as transferências não condicionadas na medida em que podem induzir a melhoria de indicadores sociais e/ou a redução das desigualdades territoriais. Portanto, é principalmente por meio das TIGs condicionadas e redistributivas que o governo federal pode determinar o comportamento

dos governos subnacionais ao induzir a sua adesão às políticas nacionais e reduzir as desigualdades territoriais entre eles (MACHADO, 2014).

Contudo, a dinâmica do federalismo cooperativo pode gerar o problema da “armadilha de decisão conjunta” (*joint decision trap*), em razão da necessidade de constante cooperação e negociação entre os entes federados para se chegar a uma solução comum (SCHARPF, 2006; WATTS, 2006). Esse problema é amplificado em sistemas federais onde as decisões nacionais devem ser aprovadas por unanimidade ou por maioria qualificada nas instituições onde os entes subnacionais são atores com poder de veto, o que cria obstáculos para a tomada de decisão e gera resultados subótimos de políticas públicas (SCHARPF, 2006; PALOTTI; MACHADO, 2014).

A cooperação também pode reduzir a autonomia subnacional quando é utilizada de forma hierárquica pelo governo federal nas relações intergovernamentais gerando altos custos políticos e fiscais para os governos subnacionais (KINCAID, 1990). Isso ocorreria em situações nas quais o governo federal restringe de forma demasiada a regulação dos entes subnacionais em matéria de políticas públicas ou quando reduz a transferência de recursos destinado a eles, buscando aumentar as receitas nacionais e impor maiores custos aos governos subnacionais que devem realizar um esforço fiscal maior para financiar as políticas sociais (KINCAID, 1990; FRANZESE, 2010).

As vantagens e os problemas dos modelos de federalismo competitivo e cooperativo, assim como os seus efeitos sobre as políticas públicas, remetem a uma questão inerente do arranjo federativo: a autonomia *versus* a interdependência entre os entes federados. Contudo, apesar de diferentes, estes elementos não se excluem e a soberania compartilhada num sistema federal só pode ser mantida por meio do equilíbrio entre eles (ABRUCIO, 2005). Esta relação de equilíbrio é o que os autores se referem como uma análise mais realista da complexidade do funcionamento das federações que envolve a interação entre os entes federados numa combinação entre a competição, cooperação e acomodação (ELAZAR, 1987; PIERSON, 1995; WATTS, 2006).

Portanto, apesar da distinção entre os modelos competitivo e cooperativo ser útil para a análise dos impactos das instituições federativas sobre a produção de políticas públicas, o funcionamento do processo de elaboração, decisão e execução das políticas nas federações é mais dinâmico e menos dicotômico do que supõe a distinção entre eles (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). Além disso, os dois modelos são normalmente tipos de representações de federações clássicas como EUA e Alemanha. Contudo, as federações podem apresentar distintos padrões de arranjo federativo e de relações intergovernamentais, ou ainda, como é na

maioria dos casos das federações contemporâneas, a mistura e coexistência entre eles, variando entre países e entre políticas públicas (FRANZESE; ABRUCIO, 2013; ALMEIDA, 1995, 2005).

1.5. Síntese dos argumentos teóricos sobre a relação entre federalismo e políticas sociais.

A partir da revisão da literatura sobre a relação entre o federalismo e as políticas sociais podem ser sintetizados os seguintes argumentos:

1. No federalismo, a distribuição territorial do poder e de competências e as relações entre os níveis de governo afetam a conformação e o desenvolvimento das políticas públicas.
2. Mas, a relação entre federalismo e as políticas é um tema de grande controvérsia na literatura. Uma primeira abordagem aponta que o federalismo dificulta ou inibe a formação e desenvolvimentos de políticas sociais, segundo os seguintes argumentos:
 - a. As noções de sistema federal e EBES possuem objetivos contrários: enquanto o federalismo busca assegurar a unidade e a diversidade territorial, as políticas sociais têm como objetivos a uniformidade e a igualdade de direitos. Esta divergência pode levar a conclusão de que o federalismo impede a adoção e expansão do EBES.
 - b. A tese de pontos de veto aponta que o federalismo é um inibidor de políticas sociais, contribuindo para manutenção do *status quo*, na medida em que dispersa o poder territorialmente e aumenta o número de atores com poder de veto, o que pode impedir a adoção de políticas nacionais, especialmente de caráter universal e redistributivo.
 - c. A tese de autoridade de jurisdição afirma que nas federações em que a Constituição atribui aos entes subnacionais competência para legislar sobre políticas públicas, isso limita as iniciativas do governo federal de iniciar reformas e expandir políticas nacionais.
 - d. O federalismo pode ter efeitos indiretos sobre o EBES. Por meio da descentralização decisória e do bicameralismo forte, o arranjo federativo modifica as capacidades e os recursos de poder dos atores, minando a formação de estratégias nacionais e dificultando a formação de alianças pró-políticas sociais.
3. Uma segunda abordagem aponta que o federalismo pode contribuir para a adoção e expansão de políticas sociais e que seus efeitos são diversos, variando entre as federações, políticas e contextos, a partir dos seguintes argumentos:
 - a. Os efeitos do federalismo variam de acordo com o arranjo institucional de distribuição de competências entre os níveis de governo em uma política pública e o tipo de relações intergovernamentais.

- b. Sobre a tese de pontos de veto, o resultado pode ser o mesmo para as reformas de restrição ou extinção de políticas sociais, uma vez que a inclusão de mais *veto players* pode coibir as reformas de retração das políticas contribuindo para a resiliência do EBES.
 - c. Na tese de autoridade de jurisdições, o federalismo pode contribuir para a mudança do *status quo* quando há poucos limites impostos para a autoridade decisória do governo federal, na medida em que ele tem a competência para iniciar legislação em matéria de política pública. Assim, os efeitos centrífugos do federalismo são mitigados ou eliminados dado o impacto das relações verticais sobre a produção de políticas públicas.
 - d. Os efeitos do federalismo não são uniformes entre as políticas públicas, dado que elas possuem configurações específicas, são compostas por diferentes atores que possuem poder e capacidades distintas de atuação e são adotadas em períodos, contextos e processos políticos distintos.
4. No institucionalismo histórico, os efeitos do federalismo sobre as políticas são múltiplos e condicionados ao tempo, contexto e arranjo institucional. Diferentes arranjos de distribuição de competências na origem da política social levam a trajetórias e padrões institucionais distintos de construção das políticas.
- a. Quando a atribuição sobre as políticas sociais cabe inicialmente aos governos locais, o grau de liberdade subnacional é maior e a capacidade de intervenção futura do governo federal é menor. Mas, quando a atribuição sobre as políticas é inicialmente do governo federal, as condições para tomar decisões e intervir nos governos locais são maiores, favorecendo a adoção e expansão de políticas nacionais.
 - b. As decisões tomadas sobre uma política pública em um momento do tempo podem ter efeitos duradouros em decisões futuras na mesma política, criando uma dependência de trajetória e aumentando os custos de revertê-las ao longo do tempo. Uma vez estabelecida, a política tem efeitos sobre a atuação, poder e atribuições dos entes federados, criam incentivos e/ou limites à autonomia e induzem o comportamento dos mesmos.
 - Nesse sentido, a relação entre o federalismo e as políticas sociais é recíproca, pois, a trajetória da política também afeta a estrutura federal, modificando os arranjos políticos, jurisdicionais e fiscais da federação.
 - c. As formas como diferentes instituições políticas, não só as federativas, se combinam, dentro de um sistema político específico num contexto histórico determinado, impactam o funcionamento do próprio arranjo federativo e a adoção, reforma e trajetória das políticas sociais.

5. O modo como as dimensões político-institucional, administrativa, legislativa e fiscal se conectam, formando diferentes arranjos na divisão de competências entre os níveis de governo, tem efeitos combinados e distintos sobre as políticas sociais.
- Enquanto que a dimensão político-institucional, referente às configurações gerais do arranjo federativo, pode ter efeitos indiretos sobre a adoção a expansão de políticas sociais, as dimensões administrativa, legislativa e fiscal possuem características específicas em cada área social, e, por isso, têm efeitos diretos sobre as políticas.
- a. No federalismo competitivo, a autonomia administrativa, legislativa e fiscal pode gerar inovações e a difusão territorial e adaptação das políticas sociais às realidades e preferências locais. Mas, a descentralização legislativa e as distintas capacidades dos governos subnacionais para executar e financiar as políticas pode acarretar na segmentação da oferta de serviços básicos de âmbito nacional e no aumento das desigualdades territoriais. Tal efeito é reforçado quando o governo federal tem menor margem para coordenar e ditar decisões sobre a execução e financiamento das políticas públicas.
 - b. No federalismo cooperativo, a coordenação do governo federal, a centralização legislativa e fiscal, as arenas de articulação federativa entre os níveis de governo e o arranjo de competências compartilhadas favorecem a expansão de políticas nacionais e a prestação conjunta de serviços sociais. Porém, a necessidade de constante coordenação e cooperação entre diferentes atores governamentais pode dificultar a produção de políticas nacionais.
 - c. A regulamentação de um regime de equalização fiscal, com regras de redistribuição de recursos e de apoio técnico e financeiro do governo federal, favorece a expansão de políticas universais e a diminuição das desigualdades territoriais.
 - A extensão e o tipo de regime de equalização fiscal variam entre as federações em termos de regras do arranjo e tamanho e escopo das TIGs. Para diminuir as desigualdades territoriais e expandir políticas nacionais devem prevalecer as TIGs condicionadas e obrigatórias ou as condicionadas e redistributivas.
 - d. Na dimensão político-institucional, os efeitos do federalismo são mediados por outras instituições políticas. Assim, o processo decisório favorece os governos subnacionais quando os senadores são responsivos aos interesses territoriais, a Constituição é difícil de emendar e os partidos no nível subnacional são independentes ou distintos dos partidos no nível nacional. O processo decisório descentralizado dificulta a formação de estratégias nacionais e alianças pró-políticas sociais de caráter universal e redistributivo.

- Por outro lado, a combinação da centralização legislativa e fiscal com a prevalência do comportamento partidário dos senadores e de partidos nacionais fortes, independentes e pró-EBES favorecem o desenvolvimento de políticas sociais universais e redistributivas.
- e. Os efeitos do federalismo sobre as políticas sociais também são mediados pelas relações intergovernamentais e entre os poderes executivo e legislativo. Os atores subnacionais com forte influência política no legislativo nacional podem minar ou constranger as decisões políticas do governo federal. Os governadores também podem trocar seu apoio político às decisões do governo federal pelas TIGs em acordos informais com o presidente.

A partir desta síntese tem-se um panorama geral dos possíveis caminhos e de como o arranjo federal afeta a adoção e expansão de políticas sociais. Esse cenário é utilizado como referência argumentativa para construir o modelo analítico e metodológico da pesquisa, apresentado na próxima seção.

1.6. A relação entre o federalismo e a política de educação: desenho e metodologia de pesquisa.

Num diálogo com a literatura, a tese consiste em um estudo qualitativo de dois casos⁷, com o objetivo de comparar as configurações dos arranjos institucionais do federalismo nos níveis de ensino primário e secundário, na Argentina, e fundamental e médio, no Brasil, e identificar os possíveis efeitos desses arranjos sobre a adoção, expansão e resultados das políticas educacionais em ambos os países, considerando as suas trajetórias históricas e as configurações dos seus desenhos recentes.

Partindo-se do argumento de que os arranjos federativos podem ter efeitos distintos sobre a adoção, trajetória e desenvolvimento das políticas sociais, a pesquisa busca responder às seguintes perguntas: como os arranjos federativos, na trajetória de formação e expansão das políticas do ensino primário e secundário, mediadas por outras instituições políticas, em contextos e períodos distintos, se desencadearam em desenhos recentes dessas políticas na Argentina e no Brasil? Como as configurações da estrutura geral do federalismo, na dimensão político-institucional, e dos arranjos federativos das políticas de educação, nas dimensões

⁷ O estudo de caso ou de poucos casos permite a análise detalhada de um aspecto de um fenômeno ou episódio histórico ou o teste de explicações históricas com o propósito de compreender uma classe maior de eventos ou fenômenos similares (GEORGE; BENNET, 2005; GERRING, 2007). A análise histórica e comparada de casos permite ao pesquisador reconsiderar o problema ou fenômeno em direção ao conhecimento de diferentes realidades e períodos no tempo e produzir explicações mais compreensivas sobre o desenvolvimento e evolução dos casos (AMENTA, 2003).

administrativa, legislativa e fiscal, no período da redemocratização, afetaram os resultados do ensino primário e fundamental e secundário e médio, particularmente a universalidade e a igualdade entre as províncias argentinas e os estados brasileiros?

Embora o foco do estudo é nas políticas pós-redemocratização, a análise da trajetória de formação e expansão dos desenhos federativos na educação primária e secundária permite compreender como eles se conformaram em arranjos recentes nesses níveis de ensino. O marco temporal da análise histórica inicia-se com a independência dos países e as primeiras políticas públicas adotadas nos níveis de ensino primário e secundário – na Argentina a partir de 1810 e no Brasil a partir de 1822 – até a década de 1980 quando se redemocratizaram. Em se tratando das instituições federativas e das políticas de educação, as quais têm uma história longínqua na Argentina e no Brasil, desde o século XIX, a análise contextual também contribui para entender as razões de adoção e expansão, e de mudança e continuidade dessas instituições e políticas ao longo do tempo.

Em seguida, a partir da caracterização da estrutura geral do federalismo, na dimensão político-institucional, e dos arranjos federativos das políticas educacionais, nas dimensões administrativa, legislativa e fiscal, no pós-redemocratização, busca-se analisar os seus possíveis efeitos sobre os resultados do ensino primário e fundamental e secundário e médio, em termos de universalidade e igualdade entre as províncias e entre os estados. A análise da relação entre os arranjos federativos e os resultados educacionais considera o período democrático atual – na Argentina, a partir de 1983, e no Brasil a partir de 1985, ambos até 2021. A identificação das mudanças sofridas pelos dois países, a partir de 1980, no sistema político, na estrutura do Estado e nos arranjos institucionais das políticas de educação auxilia na investigação sobre a relação entre as instituições federativas e o ensino.

O foco da análise é comparar as configurações dos arranjos federativos da Argentina e do Brasil nas dimensões citadas e as diferenças entre as províncias e entre os estados nos indicadores educacionais, com vista a identificar a capacidade dos desenhos federativos em garantir políticas universais e mais equânimes. Assim, a análise busca contribuir com os estudos acerca dos efeitos do federalismo sobre políticas universais e redistributivas, de forma a constatar ou favorecer a adoção e expansão dessas políticas.

Embora os municípios brasileiros tenham grande atuação na política educacional do país, especialmente no ensino fundamental, optou-se por considerar como unidade de análise as províncias e os estados, pois, na Argentina os municípios não possuem o mesmo *status* de ente federativo como no Brasil e a sua participação é muito pequena na gestão do ensino primário e secundário. Assim, a análise das desigualdades territoriais nas políticas de educação

e a sua relação com os arranjos federativos considera o mesmo nível de governo (esfera estadual e provincial) com *status* de ente federativo e com participação na educação em ambos países. Contudo, na análise da relação entre o federalismo e a política de educação não se deixa de considerar o papel dos municípios no ensino como parte de um arranjo federativo tripartite brasileiro, diferentemente do arranjo bipartite argentino. Essa diferença fundamental entre os arranjos federativos dos dois países deve ser levada em conta como um fator que pode ter afetado de forma distinta os resultados educacionais.

Para contextualizar os arranjos federativos das políticas educacionais também são analisadas a estrutura política do Estado – considerando além das instituições federativas e das competências políticas dos níveis de governo, os aspectos gerais das relações intergovernamentais e entre os poderes legislativo e executivo, do processo político decisório nacional e dos regimes políticos e formas de governo – e as condições socioeconômicas de cada país. As diferentes formas como esses aspectos se conectam ao federalismo podem ter afetado de modos distintos a adoção e expansão da política educacional. Portanto, busca-se analisar e comparar os arranjos das federações, suas variações e interação com outras instituições políticas, e seus possíveis efeitos sobre a política de educação nos níveis primário e secundário em diferentes períodos históricos e contextos políticos e socioeconômicos específicos.

Considerando os argumentos da literatura de que os efeitos do federalismo sobre as políticas sociais variam entre diferentes arranjos federativos, países, contextos e no tempo, partimos das seguintes hipóteses:

Hipótese 1: diferentes trajetórias dos arranjos federativos na origem e desenvolvimento dos níveis de ensino primário e secundário, com variações de contextos e períodos históricos, se desencadearam em distintos desenhos de políticas de educação entre os países na redemocratização.

Hipótese 2: a combinação de uma estrutura geral do federalismo mais descentralizada na dimensão político-institucional e de um arranjo federativo da educação com grande liberdade de atuação dos governos subnacionais nas dimensões administrativa, legislativa e fiscal criou obstáculos para a produção de políticas educacionais universais e de tratamento das desigualdades territoriais no ensino.

Hipótese 3: ao contrário, a combinação de uma estrutura geral do federalismo com forte centralização político-institucional e um arranjo educacional com maiores constrangimentos aos governos subnacionais nas competências administrativa, legislativa e fiscal favoreceu a produção de políticas nacionais de expansão e de combate às desigualdades territoriais no ensino.

1.6.1. Objetivos específicos e etapas da pesquisa.

Objetivo 1

O primeiro objetivo específico é fazer uma reconstrução das trajetórias históricas da educação nos níveis primário e secundário, a partir de 1810 na Argentina, e de 1822 no Brasil, até o período de redemocratização nos dois países na década de 1980. Nessa etapa busca-se identificar processos históricos e decisões de políticas públicas chave em momentos do tempo, os quais tiveram consequências futuras para os arranjos federativos das políticas educacionais recentes nos dois países.

Para isso, o primeiro passo é identificar e analisar a origem do arranjo de distribuição de competências administrativas, legislativas e fiscais no ensino primário e secundário entre os níveis de governo, considerando o papel desempenhado e as políticas educacionais adotadas por cada um deles. A análise é feita em conjunto com o contexto político-institucional de organização do Estado, considerando o poder que cada nível de governo exerceu dentro dessa estrutura e as relações entre eles, e com as conjunturas socioeconômicas dos países, assim como a sua continuidade e transformações em diferentes períodos históricos.

O segundo passo é analisar as consequências posteriores da distribuição de competências e das políticas, primeiramente adotadas, sobre as decisões, atribuições e empoderamento dos níveis de governo na educação, além dos seus efeitos sobre o desenvolvimento do ensino primário e secundário. É considerada a interlocução entre as dimensões do arranjo federativo na educação (administrativa, legislativa e fiscal) e da estrutura geral do federalismo (político-institucional), partindo-se do entendimento de que as características de uma dimensão podem ter efeitos sobre a configuração de outra dimensão. Assim é possível compreender a relação temporal entre essas dimensões e os eventos decorrentes desse processo.

A análise dos efeitos das instituições e contextos sobre a adoção e desenvolvimento da política educacional é feita por meio da técnica de *process tracing*⁸. Como um dos tipos de processos causais utilizados nesse método, é aplicada a noção de dependência de trajetória para investigar os efeitos de *feedback* do arranjo de distribuição de competências e das decisões

⁸ O método de *process tracing* possibilita ao pesquisador fazer inferências descritivas e causais em pesquisas comparadas, a partir do diagnóstico de observações de eventos, fenômenos e processos em uma sequência temporal, auxiliando na identificação de fatores que podem estar operando ou não nos casos analisados (GEORGE; BENNETT, 2005; COLLIER, 2011).

políticas chave na educação, a partir da identificação de processos dependentes de trajetória e de legados históricos.

Além da análise dos efeitos continuados das trajetórias sobre os desenhos das políticas educacionais, o estudo também considera os momentos de ruptura ou mudança institucional na estrutura geral do federalismo e no arranjo federativo da educação, os quais também podem ter afetado políticas futuras abrindo novos caminhos na trajetória do ensino.

A coleta das informações sobre as principais decisões políticas adotadas ao longo da trajetória deriva da revisão da literatura especializada, de documentos governamentais e da legislação constitucional e infraconstitucional. Apesar da maioria das informações coletadas ser de natureza qualitativa, alguns dados quantitativos são utilizados para visualizar o arranjo federativo da política educacional. Para analisar a participação dos entes federados na gestão da educação primária e secundária são utilizados os indicadores de número de matrículas e de escolas nesses níveis de ensino para cada nível de governo. Para a investigação da situação educacional nos diferentes períodos também são utilizados dados de alfabetização da população e de acesso, frequência e eficiência do sistema de ensino.

Objetivo 2

O segundo objetivo é descrever as características da estrutura geral do federalismo, na dimensão político-institucional, e dos arranjos federativos das políticas de educação nos níveis primário e fundamental e secundário e médio, nas dimensões administrativa, legislativa e fiscal, no período da redemocratização. Para isso, são coletadas informações das constituições e das legislações infraconstitucionais (nacionais e subnacionais), de documentos governamentais e de bibliografia já produzida sobre o federalismo e a educação na Argentina e no Brasil.

A dimensão político-institucional se refere à configuração geral do federalismo, ao processo político decisório e às relações intergovernamentais, e é analisada a partir: das competências dos governos subnacionais para eleger representantes políticos no legislativo e executivo subnacional e para criar instituições próprias; dos poderes constitucionais e atuação do Senado em defesa dos interesses dos governos subnacionais; das regras de emenda à Constituição; do grau de independência ou de distinção entre os partidos da esfera nacional e os da esfera subnacional; e do poder de influência dos governos subnacionais sobre os poderes legislativo e executivo nacional.

As dimensões administrativa, legislativa e fiscal integram o arranjo federativo específico da política de educação. A dimensão administrativa é analisada pela competência de

cada nível de governo sobre a gestão das escolas do ensino primário e secundário. A dimensão legislativa parte da investigação da competência de cada nível de governo para legislar sobre matérias de educação e a participação dos entes federados nas esferas de articulação federativa da área do ensino. Já a dimensão fiscal é analisada pela competência de cada nível de governo no gasto, arrecadação e distribuição de recursos na educação.

Contudo, como salientado, o arranjo federativo integra também a combinação das dimensões e a dinâmica de interação entre os entes federados. Por isso, a análise da distribuição de competências entre os níveis de governo também considera o grau de autonomia ou de liberdade com que cada nível de governo executa as suas atribuições em relação ao controle ou a interferência de outros níveis de governo.

Quanto à dimensão administrativa, o grau de autonomia é analisado pela extensão com que cada nível de governo depende de outro nível para implementar a política de educação e o grau com que o nível de governo que possui competências legislativas sobre a educação dá direções ao nível que implementa a política. Na dimensão legislativa, o grau de autonomia considera o tipo de competência para ditar regras e políticas na educação, se exclusiva, compartilhada ou concorrente entre os níveis de governo. Na dimensão fiscal, o grau de autonomia é analisado pelo: desenho, regras e tipos de TIGs destinadas à educação; a capacidade de arrecadação e de gasto dos níveis de governo; e o poder fiscal de um nível de governo para influenciar áreas de responsabilidades atribuídas a outros níveis de governo na educação. As dimensões e suas características são sintetizadas no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1: Características das dimensões da estrutura geral do federalismo e do arranjo federativo na política de educação.

Dimensões	Características
<i>Características da estrutura geral do federalismo</i>	
Político-institucional	Competência para eleger representantes políticos nos poderes executivo e legislativo subnacional.
	Poderes constitucionais e atuação do Senado quanto aos interesses subnacionais.
	Regras de emenda à Constituição.
	Independência ou distinção entre os partidos nacionais e subnacionais.
	Poder de influência dos governos subnacionais no legislativo e executivo nacional.
<i>Características do arranjo federativo da educação</i>	
Administrativa	Distribuição de competências sobre a gestão das escolas.
	Dependência entre os níveis de governo para implementar a política de educação.
	Influência do nível de governo que legisla sobre o nível que executou a política de educação.
Legislativa	Distribuição de competências para legislar sobre a educação.
	Participação dos níveis de governo nas esferas de articulação federativa da educação.
	Tipo de competências legislativas na educação.
Fiscal	Distribuição de competências no financiamento da educação.
	Capacidade de arrecadação e gasto dos níveis de governo.
	Desenho, regras e tipos de TIGs para a educação.
	Poder fiscal para influenciar áreas de responsabilidades na educação de outro nível de governo.

Elaboração própria.

Objetivo 3

O terceiro objetivo é analisar e comparar a evolução dos resultados nos indicadores educacionais em termos de universalidade e igualdade nos níveis primário e secundário, entre as províncias argentinas, e nos níveis fundamental e médio entre os estados brasileiros após a redemocratização. A análise dos indicadores busca abarcar da forma mais abrangente possível o período democrático, entre os anos de 1990 e 2021, considerando a disponibilidade de dados para todas as unidades federadas e uma metodologia igual ou próxima de cálculo dos indicadores em ambos os países.

Na Argentina, o ensino primário tem início aos 6 anos de idade e pode ter duração de 6 ou 7 anos, e o ensino secundário inicia-se logo após o nível primário com duração de 5 ou 6 anos, cabendo às províncias escolher o tipo de estrutura que melhor se adeque à sua realidade local. No Brasil, o ensino fundamental tem início aos 6 anos de idade com duração de 9 anos, e o ensino médio tem duração mínima de 3 anos, estrutura que deve ser adotada por todas as unidades federadas.

O primeiro passo é interpretar e comparar os resultados educacionais em termos de universalidade e igualdade. A análise da universalidade considera os aspectos de alfabetização da população e de acesso ao ensino. A alfabetização é mensurada pela taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais e o acesso ao ensino é medido pela taxa de escolarização líquida, sendo a razão entre as matrículas dos alunos em idade escolar adequada que cursou um nível de ensino pela população total na mesma faixa etária. O cálculo das taxas de analfabetismo e escolarização líquida considera a população total de cada unidade federada e, por isso, não podem ser separadas em redes públicas provinciais e estaduais, sendo analisadas apenas para o ensino no cômputo geral – o qual considera as redes públicas de todos os níveis de governo e a rede privada. Contudo, é possível que haja variação na cobertura educacional dos níveis de ensino entre províncias e estados, não descartando a presença de desigualdade territorial também nos aspectos de alfabetização e de acesso.

A investigação sobre a igualdade na educação considera os aspectos de eficácia, eficiência e qualidade do ensino. A eficácia é mensurada pela taxa de abandono escolar calculada pela razão entre o número de alunos que foram afastados por abandono e o total de matrículas em cada nível de ensino. Na eficiência, é utilizada a taxa de distorção idade-série, calculada pela razão entre o número de matrículas numa idade superior acima da recomendada num nível de ensino e o número total de matrículas nesse nível de ensino. Na qualidade, os países utilizam indicadores distintos para mensurar o desempenho dos alunos: o Operativo Nacional de Evaluación (ONE) e o Aprender, na Argentina; e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Brasil. Os indicadores de abandono, distorção e qualidade são analisados especificamente para as redes públicas provinciais e estaduais e para o ensino no cômputo geral para cada unidade federada e país.

O segundo passo é interpretar os indicadores de financiamento da educação para as províncias e estados, buscando identificar possíveis explicações para os resultados encontrados no ensino primário e fundamental e secundário e médio. Em primeiro lugar, é utilizado o indicador de percentual de gasto com educação em relação ao gasto público total nas diversas áreas da administração provincial e estadual. Esse indicador de gasto relativo mede a opção ou

prioridade de investimento na educação considerando todos os níveis de ensino. Como segunda medida, é analisado o gasto por aluno no ensino primário e secundário e fundamental e médio, calculado pela razão entre o número de matrículas de cada nível de ensino nas redes públicas provinciais e estaduais e o gasto total realizado pelas províncias e estados no respectivo nível. Esse indicador de gasto efetivo mede a capacidade das unidades federadas de financiamento em cada nível de ensino. O gasto é utilizado como medida de recursos disponíveis das unidades federadas na educação, pelo qual se analisa o nível de desigualdade na capacidade de financiamento do ensino entre províncias e estados.

Por fim, são analisadas as condições socioeconômicas das províncias e estados e a sua relação com os resultados educacionais. O objetivo é considerar outros fatores, diferentes daqueles relacionados ao federalismo, que podem ter afetado os resultados da política. São considerados os seguintes indicadores socioeconômicos: o Índice Subnacional de Desenvolvimento Humano (IDHS) – similar ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁹ – para mensurar o nível de bem estar social em três dimensões: educação, saúde e renda; o Gini, como medida de desigualdade de renda; e o percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza.

O Quadro 2, a seguir, apresenta os indicadores educacionais, de financiamento do ensino e de condições socioeconômicas e as fontes de coleta de dados para a análise comparativa da universalidade e igualdade nos resultados educacionais entre Argentina e Brasil.

⁹ O IDHS é desenvolvido a partir dos mesmos indicadores e da metodologia de cálculo do IDH, com a diferença que o IDHS utiliza dados das unidades subnacionais de cada país (SMITS; PERMANYER, 2019).

Quadro 2: Aspectos, indicadores e fontes de coleta de dados na análise da universalidade e igualdade no ensino.

		Aspectos	Indicadores	Fontes
Resultados educacionais	Universalidade	Alfabetização	Taxa de analfabetismo.	Argentina: Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) e Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) - Ministerio de Economía; e
		Acesso	Taxa de escolarização líquida.	Relevamiento Anual Estadístico (RAE), Operativo Nacional de Evaluación (ONE) e Informes de Resultados Aprender - Secretaría de Evaluación e Información Educativa - Ministerio de Educación.
	Igualdade	Eficácia	Taxa de abandono escolar.	Brasil: IPEAdata - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - Ministério da Economia; e
		Eficiência	Taxa de distorção idade-série.	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Anuário Estatístico do Brasil (AEB) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Ministério da Economia; e
		Qualidade	ONE, Aprender e IDEB.	Censo Escolar e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) - Ministério da Educação.
	Financiamento da educação			Gasto relativo com educação.	Argentina: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) - Ministerio da Educación. Brasil: Despesas Públicas por função - IBGE - Ministério da Economia; e
			Gasto por aluno.	Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Ministério da Economia; e Relatório de Indicadores - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) - Ministério da Educação.
Condições socioeconômicas			IDHS	Argentina: Sistema de Indicadores de Desarrollo (SIDEPA) - Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) - Ministerio de Economía.
			Índice de Gini	Brasil: PNAD - IBGE - Ministério da Economia.
			Percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza.	Ambos os países (IDHS): <i>Subnational Human Development Index (SHDI)</i> Database - Global Data Lab (GDL) - Nijmegen School of Management - Radboud University, Países Baixos.

Elaboração própria.

Objetivo 4

Após a reconstrução histórica das políticas educacionais, da caracterização dos arranjos federativos pós-redemocratização e da análise dos indicadores educacionais, de financiamento do ensino e socioeconômicos, a quarta e última etapa da tese é analisar e comparar a relação entre as configurações dos respectivos arranjos sobre os resultados educacionais na Argentina e no Brasil. O objetivo é explorar os possíveis efeitos das características das dimensões político-institucional, administrativa, legislativa e fiscal sobre os níveis primário e fundamental e secundário e médio em termos de expansão das políticas educacionais e de produção (ou não) de igualdade territorial no ensino. O pressuposto é de que as dimensões podem se combinar de diferentes formas a depender do arranjo federativo de cada país, afetando de modo distinto a universalidade e igualdade nos resultados educacionais.

O primeiro passo é fazer uma síntese analítica dos resultados educacionais em termos de universalização nos aspectos de alfabetização da população e do acesso ao ensino e de desigualdade territorial nos aspectos de eficácia, eficiência e qualidade do sistema de ensino. Como parte do arranjo federativo da política educacional, na dimensão fiscal, também são analisados indicadores de financiamento – gasto relativo com educação e o gasto por aluno em cada nível de ensino. A análise sobre a universalidade e igualdade teve como objetivo verificar a possibilidade de formação de uma política nacional mais universal e equânime na educação e o quão avançado esteve o seu desenvolvimento.

O segundo passo é analisar a relação entre o tipo de arranjo federativo de cada país, a partir das características das dimensões político-institucional, administrativa, legislativa e fiscal, e a possibilidade de estabelecimento de políticas nacionais de educação universais e de maior igualdade territorial, considerando os resultados encontrados para o ensino. As trajetórias das políticas dos níveis de ensino também são consideradas, entendidas como legados históricos que podem ter afetado os arranjos federativos recentes e podem ter contribuído ou impedido o desenvolvimento do ensino. Como fatores externos ao federalismo sobre os resultados educacionais, são observadas as condições socioeconômicas das unidades federadas em ambos os países. Outro fator considerado é a democracia que pode ter relação com o desenvolvimento das políticas nacionais de educação dos países independentemente do tipo de arranjo federativo.

Com isso se espera interpretar os efeitos recíprocos entre o federalismo e a política de educação em cada país e a conexão entre as trajetórias, os arranjos federativos das políticas e os seus resultados. Cumprido o quarto objetivo, junto aos três primeiros, busca-se responder as perguntas de pesquisa e identificar evidências que sustentam ou não as hipóteses.

2. A TRAJETÓRIA DO ESTADO FEDERAL E DO ENSINO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO NA ARGENTINA ATÉ A REDEMOCRATIZAÇÃO.

A Nação Argentina no início do século XIX se instituiu como República e, embora a federação não foi a primeira escolha como forma de organização do Estado, a estrutura político-institucional do país era descentralizada, com as províncias exercendo um forte poder territorial e um governo central fraco que conseguiu sobreviver provisoriamente. O ensino primário também estava descentralizado, tendo as províncias grande liberdade para desenvolver os seus sistemas educacionais próprios. Já o ensino secundário foi prioritariamente desenvolvido pelo centralismo político de Buenos Aires, representando os interesses nacionais.

Com a Constituição Nacional de 1853 e a instauração da federação, a estrutura político-institucional descentralizada foi fortalecida com as garantias de autonomia às províncias, além da instituição de um governo nacional definitivo que ganhou poderes federativos. A descentralização da educação primária foi fortalecida como atribuição constitucional das províncias, enquanto que o ensino secundário foi conduzido pelo governo nacional.

Contudo, ao final do século XX, o processo de centralização política e fiscal da estrutura federal, num contexto de transformações políticas, econômicas e sociais no país, intensificou a intervenção do governo nacional na educação, desenvolvendo um sistema próprio no ensino primário, para além da sua atuação sobre o nível secundário. As províncias mantiveram suas redes de ensino primário e passaram a desenvolver progressivamente a educação secundária.

A centralização política e fiscal foi exacerbada durante a ditadura militar (1976-1983) e, nesse contexto, o governo nacional tinha as condições político-institucionais para conduzir as políticas públicas de sua preferência em detrimento dos interesses provinciais. Na educação, isso ocorreu por meio da descentralização das escolas nacionais primárias para as províncias a partir de 1978, afetando toda a organização dos sistemas educacionais subnacionais.

Para contextualizar a trajetória da política de educação na Argentina entre 1810 e 1983, este capítulo aborda as principais políticas adotadas pelas províncias e governo nacional no ensino primário e secundário durante o período, considerando as suas principais características e consequências no papel desenvolvido pelos níveis de governo no ensino e nos resultados educacionais. A análise também considera os contextos políticos, econômicos e sociais que podem ter afetado a atuação dos entes federados na educação e as características e resultados da política.

Para isso, o capítulo está dividido em três seções, cada uma representando um período em que ocorreu mudanças importantes na trajetória da política educacional e da estrutura

federal do país. A primeira aborda o período entre 1810 e 1880, de construção do Estado Nacional e do papel inicial das províncias no ensino primário e do governo nacional no ensino secundário. A segunda seção abarca o processo de centralização político-institucional do final do século XIX até 1970 e a atuação do governo nacional na educação. A terceira analisa o período entre 1970 e 1983, do autoritarismo da ditadura militar e das medidas de descentralização no ensino.

2.1. O ensino público no processo de formação da federação argentina entre 1810 e 1880.

Com a independência da Argentina da metrópole espanhola em 1810, a construção do sistema político e da forma de organização do Estado durou cerca de 50 anos para se concretizar. Até 1853, o país passou por tentativas de centralização político-institucional e uma breve experiência confederativa¹⁰. É um consenso na literatura que a dificuldade para instituir a forma de Estado na Argentina foi decorrente das constantes lutas políticas e guerras civis entre a província de Buenos Aires, a qual defendia a centralização política, buscando subordinar as unidades subnacionais em seu entorno, e as demais províncias¹¹ que em sua grande maioria defendia a autonomia provincial em oposição ao controle de Buenos Aires (CARRANZA, 1896; BUNGE, 1897).

A aversão ao poder político e econômico bonaerense era muito forte a ponto das províncias deslegitimarem as formas de Estado e os governos nacionais provisórios que foram sendo criados ao longo da primeira metade do século XIX. Assim, embora Buenos Aires fosse um ator central no campo político e, principalmente, no campo econômico, em razão da concentração de recursos fiscais na sua região, a província não conseguiu transformar essa hegemonia em total controle político-institucional em razão dos espaços comuns de representação e decisão que a colocava em situação minoritária frente às demais províncias (SAGUIR, 2009).

O período que se inicia na Argentina em 1853 foi o momento de decisão-chave na forma de organização do poder do Estado Nacional com a consagração da federação. Por meio da promulgação da Constituição Nacional de 1853, reformada em 1860¹², e da federalização da

¹⁰ Entre 1820 e 1853 se estabeleceu um sistema de confederação, no qual, na ausência de uma autoridade nacional, as províncias assinaram diversos pactos interprovinciais buscando resguardar o sentimento de unidade entre as partes dispersas no território (BUNGE, 1897; CHIARAMONTE, 1993).

¹¹ Até 1884 o território argentino era composto por 14 províncias: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero e Tucumán.

¹² Buenos Aires foi a única província que não reconheceu a legitimidade da Constituição de 1853 e permaneceu como estado independente até 1860 quando foi reincorporada à nação. Como contrapartida do seu retorno, Buenos

cidade de Buenos Aires em 1880, a qual se tornou capital do país, os conflitos políticos foram cessados e a organização política federal foi, enfim, instituída.

Aplicando a distinção feita por Stepan (1999) entre as federações, quanto aos propósitos iniciais para a sua formação, considera-se que a Argentina é um caso típico de Estado federal criado com o objetivo de unir (“*come together*”) as unidades subnacionais, até então relativamente independentes, combinando os seus poderes soberanos em uma federação. A Constituição de 1853 representou esse pacto federativo entre as províncias para fortalecer os laços intergovernamentais e a unidade territorial e ao mesmo tempo garantir a diversidade entre elas. Nesse tipo de formação das federações, às províncias argentinas foram preservados seus poderes e autonomia, convivendo com uma esfera central (o governo nacional) que também ganhou poderes sobre o conjunto da população do território nacional.

Assim, de um lado, o texto constitucional de 1853/1860¹³ instituiu um governo nacional forte com vastas atribuições na elaboração, decisão e administração de políticas públicas sobre diversas matérias de cunho político, social, econômico e fiscal, garantidas ao Congresso Nacional (art. 67) e ao Poder Executivo Nacional (PEN) (art. 86). Do outro, ficou consagrada a autonomia político-institucional, legislativa, fiscal e administrativa das províncias, as quais ditam suas próprias constituições (art. 5), regem suas próprias instituições locais e elegem seus governadores e legisladores sem intervenção do governo federal (art. 105). Às províncias também foram reservados todos os poderes não delegados pela Constituição ao governo federal (art. 104). Como casa representativa das províncias no governo federal, o Senado era composto por 2 senadores de cada governo subnacional, eleitos pelas legislaturas provinciais (voto indireto), e 2 da Capital Federal (art. 46), com mandatos que duravam 9 anos e reelegíveis indefinitivamente, sendo 1/3 das cadeiras renovadas a cada 3 anos (art. 48).

No federalismo fiscal coube ao governo federal de forma exclusiva e permanente arrecadar e legislar sobre os impostos de aduanas – também chamados indiretos externos ou de importação e exportação – e de forma excepcional e transitória os impostos diretos (art. 4 e 67). Às províncias ficou reservado os demais impostos não conferidos ao governo nacional, ou seja, os indiretos internos e os diretos de forma exclusiva e permanente (BUTELER, 2008; MENSAQUE, 2009). A fonte de recursos mais significativa para o país eram os impostos de aduanas, pois a Argentina tinha um comércio exterior com forte incidência na riqueza nacional (BUTELER, 2008), concentrando um grande volume de recursos no governo nacional.

Aires exigiu que a Constituição fosse reformada, buscando a maior descentralização do poder e o fortalecimento das autonomias provinciais (HERNANDEZ, 2009; MARTIRÉ, 2009; GELLI, 2010).

¹³ No presente estudo é utilizada a numeração dos artigos de acordo com a reforma constitucional de 1860.

Quanto aos governos municipais, a Constituição apenas estabeleceu que as províncias deveriam assegurar o seu regime (art. 5). Como as províncias podiam definir o conteúdo e extensão da autonomia municipal, os governos locais estavam hierarquicamente subordinados ao regime jurídico provincial (ABALOS, 2010). Portanto, os municípios não desfrutavam de uma verdadeira autonomia, não sendo considerados entes federativos na Argentina.

Nas primeiras décadas do século XIX, as províncias e o governo nacional – quando a autoridade central provisória se concentrava em Buenos Aires – buscaram adotar sistemas educacionais próprios com estrutura e princípios distintos, representando os principais antecedentes do ensino público no país.

Durante a década de 1820, por total iniciativa das lideranças caudilhistas, as províncias buscaram uma organização da educação que refletisse sua proximidade política com a população local, avançando sobre o monopólio eclesiástico¹⁴ e desenvolvendo o ensino primário gratuito e obrigatório (PUIGGRÓS, 2003). Entre as iniciativas cabe destacar, em primeiro lugar, na província de Santa Fe, a criação de uma legislação específica para a educação que determinava a gratuidade e obrigatoriedade do ensino para as pessoas de baixa renda. A segunda experiência, em Córdoba, foi a criação de um fundo fiscal permanente escolar e da Junta Protetora de Escolas, encarregada de fundar um estabelecimento educacional em cada distrito da província. Em terceiro, na província de Entre Ríos, onde foram criadas as comissões inspetoras das escolas – responsáveis pelo controle da obrigatoriedade escolar e dos estabelecimentos de ensino, da arrecadação de fundos e do acesso da educação aos pobres – e foi definido a idade para o ensino obrigatório para meninos de 7 a 15 anos e meninas de 6 a 14 anos (PUIGGRÓS, 2003). A importância dessas primeiras iniciativas provinciais para a educação no país é que os seus princípios e instrumentos serviram de antecedentes para a elaboração da Lei de Educação Comum sancionada pelo governo nacional em 1884.

Diferentemente da educação popular desenvolvida pelas províncias do Interior e do Litoral, o conservadorismo liberal portenho¹⁵ concentrou-se na educação das elites e dirigentes políticos na primeira metade do século XIX (PUIGGRÓS, 2003). O presidente Bernardino Rivadavia (1826-1827)¹⁶ foi um dos principais representantes do conservadorismo liberal, pelo

¹⁴ Durante o período colonial a Igreja Católica tinha o controle sobre a educação ministrada ao povo, fundamentalmente por meio da evangelização e do letramento da população (PUIGGRÓS, 2003).

¹⁵ O uso dessas denominações servia para distinguir a província de Buenos Aires, a qual tinha o controle comercial e financeiro do porto situado no seu território, das demais províncias localizadas no interior e na parte litorânea do país (SAGUIR, 2009).

¹⁶ Eleito o primeiro presidente do país, Rivadavia permaneceu brevemente no cargo em razão das divergências entre as províncias que inviabilizaram a sobrevivência do seu governo (CARRANZA, 1896; BUNGE, 1897).

qual buscou a centralização completa da educação, criando uma forte política de isolamento do ensino de Buenos Aires em relação às demais províncias e aspirando formar uma minoria esclarecida e privilegiada no país. Rivadavia também estabeleceu a obrigatoriedade escolar e promoveu o desenvolvimento do ensino secundário, embora esse nível ainda fosse muito incipiente e seu acesso estava restrito a um número muito pequeno de argentinos à época (PUIGGRÓS, 2003).

Posteriormente, a ditadura de Juan Manuel de Rosas (1829-1851), como governador da província de Buenos Aires, foi defensora de uma educação colonial nos traços do nacionalismo católico e conservador e da liberdade do mercado na contramão da obrigatoriedade escolar e dos princípios do liberalismo pedagógico (PUIGGRÓS, 2003). Além disso, Rosas retirou o financiamento público da educação, estabeleceu tarifas no ensino primário, fomentou o ensino privado e fechou vários estabelecimentos escolares (PUIGGRÓS, 2003; CARRANZA, 1896).

Portanto, diferentemente do que foi adotado pelos caudilhos provinciais para o avanço do ensino público na primeira metade do século XX, as políticas educacionais empregadas pelos governos do conservadorismo portenho representavam ora o desinteresse ora a desconstrução da rede pública primária. Ao mesmo tempo, as ações desses governos se comprometeram com o desenvolvimento do ensino secundário através de uma política excludente, de privilégios e que beneficiava o setor privado.

A Constituição de 1853/1960 consagrou a estrutura descentralizada da educação ao determinar a atribuição das províncias em assegurar, por meio de suas constituições, o ensino primário (art. 5). Ao Congresso Nacional competia promover a prosperidade do país, o desenvolvimento e bem estar das províncias e o progresso da ilustração, ditando planos de instrução geral e universitária (art. 67, inc. 16). Considerando esses dispositivos e o artigo 104, o qual garantia às províncias os poderes não delegados ao governo federal, ficou estabelecida a autonomia provincial sobre a condução e organização da educação primária, mas sobre a obediência da legislação nacional regulamentada pelo Congresso Nacional. Assim, a Constituição reforçou o papel, já vigente, das províncias na gestão e regulamentação do ensino primário.

Quanto à educação secundária, a Constituição não delimitou espaço para esse nível de ensino, ficando a cargo da legislação infraconstitucional. Isso ocorreu em partes porque o ensino secundário ainda não estava totalmente desenvolvido e era entendido como etapa de preparação para as universidades (PUIGGRÓS, 2003). De modo geral, o artigo 67 deixa a interpretação de que as atribuições de promover, organizar e definir os conteúdos do ensino secundário cabia concorrentemente às províncias e ao governo nacional (CAMPOS, 1990).

Na prática, a educação secundária foi inicialmente uma política prioritária do governo nacional. Teve como principal idealizador o presidente Bartolomé Mitre (1862-1868), o qual buscou desenvolver um ambicioso sistema educativo na década de 1860 com a criação de colégios nacionais de ensino médio em várias cidades do país (BOTANA, 1993). No entendimento de Mitre sobre a Constituição de 1853/1860, a educação primária estava sob a responsabilidade das províncias, enquanto que a instrução geral (secundária e universitária) era competência do governo nacional (PUIGGRÓS, 2003). Entre 1863 e 1900 foram criados 20 colégios nacionais em todo o país (CAMPOS, 1990), o que mostra a continuidade da política mitrista ao longo do tempo. Contudo, os colégios nacionais reproduziam o modelo de hierarquização, separação e exclusão de alunos que representavam diferentes setores da sociedade e a seleção das elites conservadoras (PUIGGRÓS, 1994; GAGLIANO, 1992).

A política educacional do período em questão esteve influenciada pela tensão entre: aqueles que defendiam uma nação politicamente centralizada em Buenos Aires *versus* aqueles que defendiam a distribuição federal do poder; e aqueles que sustentavam a expansão do ensino para toda a população *versus* aqueles que apoiavam uma educação privilegiada para a classe dirigente e ilustrada (PUIGGRÓS, 1994; 2003). A política educacional adotada por Mitre teve uma clara tendência centralizadora e elitista na direção do sistema educacional a favor da oligarquia liberal portenha (PUIGGRÓS, 1994).

Já o presidente Domingo F. Sarmiento (1868-1874) era defensor da expansão da educação e buscou estender o sistema de ensino comum e obrigatório para a população, tendo os imigrantes um lugar fundamental no projeto de construção e progresso do Estado Nacional (PUIGGRÓS, 1994, 2003). Porém, a política educacional sarmientina, embora fosse democrática no sentido de integrar os imigrantes à Nação e expandir o ensino, excluiu vários setores sociais nativos, como indígenas, mestiços e hispânicos (PUIGGRÓS, 2003).

Como primeira legislação nacional de auxílio financeiro às províncias na política de educação, a Lei de Subvenções Escolares, n. 463, promulgada em 1871, estabeleceu a transferência de recursos do Tesouro Nacional para os governos provinciais para a construção de estabelecimentos escolares públicos, aquisição de imóveis e materiais escolas e pagamento dos salários dos professores (PUIGGRÓS, 2003).

Durante o governo de Allavandea (1874-1880) foi regulamentada, em 1875, a Lei de Educação Comum da província de Buenos Aires, n. 888, que também serviu de antecedente para a lei nacional de 1884. A lei provincial estabeleceu a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário – para os meninos de 6 a 14 anos e para as meninas de 6 a 12 anos – e o governo

escolar a Cargo do Conselho Geral de Educação (CGE), o qual centralizou a condução das escolas primárias. (PUIGGRÓS, 1994, 2003; CARLI, 1991).

Portanto, considerando as características na formação da federação e da política de educação na Argentina, entre 1810 e 1880, e ancorado na literatura sobre a relação entre federalismo e políticas sociais pode-se fazer algumas inferências. A primeira deriva da combinação de uma estrutura política altamente fragmentada – com um governo central provisório e fraco e elites regionais com fortes tendências descentralizadoras – e do conjunto de políticas pioneiras das províncias na educação primária. Esse arranjo criou condições favoráveis para que os governos subnacionais pudessem organizar, conduzir e desenvolver seus sistemas de ensino sem interferências da esfera nacional. Uma vez que a instrução pública primária estava descentralizada na sua origem, as províncias tiveram grande liberdade para atuar sobre esse nível de ensino ao longo do período. Essa característica regional do ensino era tão forte que os governos nacionais provisórios pouco se preocuparam em difundir a instrução elementar no país. Além disso, com a federação em 1853, as iniciativas isoladas do governo nacional no ensino não contavam com o respaldo de uma legislação própria e eram muito pouco representativas no universo de ações educacionais das províncias.

Já o ensino secundário foi uma política pública desenvolvida inicialmente pelo conservadorismo portenho sendo centralizada pelo governo nacional após 1853, o qual tinha as condições para conduzir e tomar decisões que afetassem todo o ensino no país, inclusive os interesses das províncias. Contudo, como as províncias pouco desenvolveram o ensino secundário nesse período, a intervenção do governo nacional se deu no seu sistema próprio de ensino, basicamente por meio dos colégios nacionais.

A segunda constatação, derivada da primeira, é que tanto a estrutura geral do poder quanto a política de educação, após a instituição da federação, foram moldadas pelo contexto político-institucional e pelas experiências educacionais anteriores. Tal que a Constituição Nacional veio consagrar a autonomia subnacional, assegurando às províncias atribuições federativas próprias, e consolidar o arranjo de distribuição de competências na educação com as províncias atuando sobre o ensino primário e o governo nacional no ensino secundário.

Em terceiro lugar, as ações pioneiras de algumas províncias na educação primária orientadas pelos princípios de obrigatoriedade e gratuidade escolar e que buscaram a maior inclusão popular, num contexto político republicano que favoreceu à adoção dessas iniciativas, contribuíram para o desenvolvimento do ensino nesses territórios. Contudo, a descentralização administrativa e legislativa, que permitiu às províncias definir os meios e as regras de organização dos seus sistemas próprios de ensino no nível primário, favoreceu a dispersão de

políticas territoriais distintas e a segmentação de provisão dos serviços educacionais. A descentralização fiscal combinada às desigualdades de financiamento dos governos provinciais, em partes decorrentes do desequilíbrio econômico entre Buenos Aires e as demais províncias, também pode ter contribuído para a adoção de níveis distintos de prestação do ensino primário entre eles.

Já na educação secundária, a centralização legislativa e administrativa deu as condições para que o governo nacional pudesse adotar objetivos comuns e políticas nacionais nesse nível de ensino, como foi o caso da construção dos colégios implantada pelo governo Mitre a partir de 1862 e que foi difundida nas décadas posteriores. Contudo, essa constatação deve ser relativizada no sentido de que o acesso ao ensino secundário ainda tinha um alcance muito pequeno no total da população argentina, em razão da própria política conservadora conduzida pelo governo nacional que excluía grande parte do contingente populacional (PUIGGRÓS, 2003).

Portanto, o arranjo institucional descentralizado originário da federação e da política educacional colocou as províncias como atores fundamentais na condução do ensino, especialmente no nível primário. Porém, como será visto na próxima seção, a trajetória da política de educação no país começa a se modificar ao final do século XIX com a atuação cada vez maior do governo nacional na educação, o que está relacionado com o processo mais amplo de centralização política e fiscal na estrutura geral da federação.

2.2. A centralização política e o papel do governo nacional na gestão da educação a partir de 1880.

Na passagem do século XIX para o XX, a Argentina passou por transformações políticas, sociais e econômicas que afetaram a estrutura do Estado. A centralização política e fiscal combinada aos contextos de forte imigração e expansão da industrialização e urbanização no país criaram as condições para que o governo nacional pudesse difundir suas ações em todo o território argentino. Como parte desse processo a trajetória da política de educação sofreu mudanças com a maior atuação do governo nacional na área.

Para alguns autores, as vastas atribuições políticas e fiscais do governo nacional consagradas na Constituição de 1853/1860 combinadas a um conjunto de ações centralizadoras, e até mesmo arbitrarias, que foram se somando ao longo do século XX, colocaram o governo nacional e, fundamentalmente, o presidente, como um ator poderoso que conseguiu impor os seus interesses na condução da política nacional (MARTIRÉ, 2009; HERNÁNDEZ, 2009). Os

problemas relacionados às intervenções federais nas províncias, à representação subnacional no Senado e ao regime de coparticipação federal de impostos foram algumas das questões que fizeram parte desse processo de centralização.

Quanto ao primeiro problema, a intervenção federal nas províncias se tornou um fato recorrente na história da federação argentina. Ao todo foram 174 intervenções entre 1853 e 1976, sendo a grande maioria delas decretada pelo PEN sem a participação do poder legislativo, o que era inconstitucional (HERNANDEZ, 2009). Além disso, as intervenções foram realizadas para subordinar o poder provincial ao poder nacional de acordo com os interesses político-partidários do presidente ou para derrotar os governos provinciais adversários, se tornando um dispositivo permanentemente abusivo, o que também contrariava a Constituição (BOTANA, 1993; HERNANDEZ, 2009; MARTIRÉ, 2009).

Em relação ao Senado, a literatura aponta que os senadores não representaram efetivamente os interesses das províncias no governo nacional, sendo mais bem orientados pelas preferências dos seus seguimentos partidários (CAMPOS, 1993; HERNANDEZ, 2009; MENSAQUE, 2009; BUTELER, 2009). Mesmo nos casos em que o Senado foi chamado a decidir sobre as intervenções federais, a casa não se opôs e até mesmo as validou, não cumprindo o seu papel federal em defesa das províncias (BOTANA, 1993; HERNÁNDEZ, 2009). O mesmo pode ser dito para o regime de coparticipação federal de impostos que distribuiu os recursos entre o governo nacional e as províncias, no qual os senadores aprovaram as constantes iniciativas do PEN sem considerar o real impacto desse regime para as províncias que foram atingidas diretamente (BUTELER, 2009; HERNÁNDEZ, 2009).

Na questão fiscal, além da arrecadação dos impostos de sua competência (indiretos externos e diretos) como determinava a Constituição de 1853/1860, o governo nacional foi se apoderando das contribuições indiretas das províncias ao longo do tempo (GARAT, 2008; MENSAQUE, 2009). Em 1891, a Nação impôs gradativamente, por meio da lei n. 2.774, a arrecadação de impostos indiretos sobre determinados produtos, transformando essa atribuição em competência concorrente com as províncias (MENSAQUE, 2009).

Em 1934, a lei n. 12.139 buscou concretizar a unificação dos impostos internos ao consumo e determinou que a sua arrecadação pelo governo nacional deveria ser distribuída para as províncias por meio de um regime de coparticipação federal. A distribuição das transferências obrigatórias considerava os critérios de população e as receitas e despesas das províncias em relação ao orçamento e volume recebido por elas no ano anterior (GONZÁLEZ, 2012). A partir dessa lei se sucederam outras normas que especificaram mais o regime fiscal, expandindo o poder do governo federal sobre os tributos mais lucrativos e que foram

distribuídos em porcentagens limitadas para as províncias (MENSAQUE, 2009; GARAT, 2010).

As províncias aceitaram pacificamente as normas que foram sendo aprovadas para o regime fiscal e no lugar de um debate amplo, transparente e participativo predominaram as práticas de negociação política e troca de favores entre os presidentes e os governadores (HERNÁNDEZ, 2009). A consequência é que foi se reduzindo aos poucos o poder subnacional sobre matéria tributária e as províncias ficaram cada vez mais dependentes financeiramente dos recursos redistribuídos pelo regime (CAMPOS, 1993; HERNANDEZ, 2009).

Outro aspecto que marcou a centralização político-institucional no país foram os sucessivos golpes e os governos autoritários após a década de 1930¹⁷. Os períodos de *facto* (os regimes militares) contribuíram para a debilidade do federalismo argentino ao distorcer o funcionamento das instituições em favor de uma política autoritária e centralizada. A concentração de poderes políticos na cúpula nacional dos governos militares, a fragilização de instituições como o Congresso Nacional e os partidos políticos, em alguns momentos suspensas ou dissolvidas, e a designação de governadores militares (os interventores) nas províncias e a sua direta dependência ao poder central através de estruturas hierárquicas foram práticas sucessivas que interromperam a vigência da Constituição Nacional e criaram disfuncionalidades no federalismo argentino (CAMPOS, 1993; VIA, 2008; BELISLE, 2009).

A Argentina também passou por transformações econômicas, sociais e demográficas importantes, acarretadas fundamentalmente pela intensificação dos processos de industrialização, imigração e urbanização. Na primeira década do século XX, o país teve um desenvolvimento econômico intensificado pela expansão das exportações de produtos primários que criou um cenário muito favorável para a sua industrialização. Na década de 1930 veio a segunda fase de industrialização por meio do processo de substituição de importações¹⁸ que colocou a Argentina em primeiro lugar entre os países da América Latina com o maior percentual de participação do setor industrial no PIB (FURTADO, 2007).

Entre 1895 e 1914, houve um crescimento populacional muito expressivo na Argentina, passando de quase 4 para 8 milhões de habitantes, muito em razão da forte imigração na virada do século com cerca de 3 milhões de estrangeiros entrando no país (PUIGGRÓS, 1994). Para se ter uma ideia do impacto da imigração no crescimento populacional, em 1869 havia 12% de

¹⁷ A ordem institucional legal na Argentina foi interrompida em 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 e 1976 (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

¹⁸ O processo de substituição de importações é o esforço realizado para substituir total ou parcialmente os bens que antes eram exportados. É o aumento da participação da produção industrial destinada ao mercado interno no Produto Interno Bruto (PIB) em condições de declínio da participação das importações no PIB (FURTADO, 2007).

estrangeiros sobre o total da população do país, percentual que alcançou 25% em 1885 e 30% em 1914 (RODRÍGUEZ, 1991, FAUSTO; DEVOTO, 2004).

A política de educação não esteve à parte dessas transformações e sofreu mudanças que alteraram o seu papel no projeto de construção do Estado Nacional e a sua estrutura federativa. O sistema nacional moderno de ensino no país se instituiu com a promulgação da Lei de Educação Comum, n. 1.420¹⁹, de 1884, a qual buscou a maior organicidade e estruturação do ensino primário ao estabelecer um conjunto de mecanismos e instrumentos de controle e condução da educação por parte governo nacional. O ensino esteve marcado pela verticalização, burocratização e centralização entre os órgãos nacionais de ensino e os órgãos locais (PUIGGRÓS, 1991). O objetivo do regime político dominante – a elite oligárquica da República Conservadora – era montar um sistema educacional e uma política pedagógica capazes de incorporar os novos sujeitos, entre eles a grande massa de imigrantes, à ordem nacional vigente (PUIGGRÓS, 1991, 1994).

A lei n. 1.420 estabeleceu nos artigos 1 a 4 a educação primária gratuita, gradual, laica e obrigatória para as crianças de 6 a 14 anos de idade. Porém, a jurisdição dessa legislação ficou limitada à Capital Federal, a cidade de Buenos Aires – federalizada em 1880, tendo suas escolas transferidas para a gestão do governo nacional – e aos territórios nacionais²⁰, ficando as escolas provinciais sujeitas à regulamentação das legislações de cada província. Contudo, mesmo com esse limite territorial, a lei abarcou uma grande extensão do território nacional, especialmente considerando que boa parte da população argentina se concentrava na cidade de Buenos Aires (RODRIGUEZ, 1991).

O artigo 52 estabeleceu que a direção e administração geral das escolas estava a cargo de um Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão que pertencia ao Ministério de Justiça e Instrução Pública (MJIP). A lei definiu um vasto conjunto de atribuições para o CNE (art. 57), o qual teve um papel muito importante na estruturação e expansão do sistema educacional argentino. Além disso, o governo nacional passou a centralizar algumas funções na educação primária por meio de ações adotadas pelo CNE que atingiram a administração das escolas nos sistemas de ensino dos governos subnacionais. Nos territórios nacionais, isso ocorreu por meio

¹⁹ A importância dessa lei na trajetória educacional argentina se deve pelos mais de 100 anos de vigência. Embora tenha sofrido algumas modificações ao longo do tempo, a lei n. 1420 permaneceu sendo o principal ordenamento da educação no país até a década de 1990 quando uma nova legislação foi regulamentada.

²⁰ Os territórios nacionais foram criados em sua grande maioria pela lei n. 1.532, de 1884, a qual ditou sobre sua organização e limites e os oficializou como territórios diretamente dependentes do governo nacional. De 1884 até 1951 a Argentina contava com 10 territórios nacionais – Chaco, Chubut, Formosa, Misiones, La Pampa, Los Andes, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego – além das 14 províncias e a Capital Federal. A partir de 1951, os territórios foram sendo gradualmente provincializados, exceto o território de Los Andes que foi dissolvido em 1943 (BUCCIARELLI; JENSEN, 2008).

da subordinação e dependência dos Conselhos Escolares de Distrito (CEDs) – órgão de inspetoria e de fomento do acesso ao ensino – ao CNE (DE LUCA, 1991). Nas províncias, as inspetorias nacionais interviam diretamente no ensino primário com ações de controle e supervisão do mesmo (MARENGO, 1991).

Em 1905, em mais um passo na organização do sistema nacional de ensino, foi promulgada a Lei Láinez, n. 4.874, que autorizava o CNE a estabelecer nas províncias que o solicitassem escolas elementares, infantis, mistas e rurais (art. 1). Todos os gastos com pessoal, salários de professores, infraestrutura (construção e reformas das escolas) e compra de material escolar seriam de responsabilidade nacional (art. 2, 3 e 4). As províncias que aderissem à política receberiam subvenções escolares (art. 1). As escolas Láinez cumpriram vários papéis importantes como: cobrir as falências dos sistemas provinciais de ensino principalmente no meio rural onde o acesso à educação era escasso; construir novas escolas; alfabetizar os imigrantes; e mitigar o analfabetismo (OSSANNA et al., 1993).

Por um lado, a lei Láinez representou um traço de centralização do ensino primário com o governo nacional exercendo uma atribuição que até então estava descentralizada para as províncias. A lei contrariava a autonomia das províncias sobre o ensino primário garantida no artigo 5 da Constituição de 1853/1860, mas apoiava-se no inciso 16 do artigo 67 que atribuía ao Congresso Nacional a competência para promover a ilustração e legislar sobre a educação geral. Como a Constituição não deixou claro o significado da educação geral nem a separação dos tipos de competências entre os níveis de governo no ensino, se produziu uma série de contradições a partir das muitas interpretações sobre o assunto, abrindo caminho para que se editasse leis como a n. 4.874 (MARENGO, 1991).

Por outro lado, as províncias puderam conduzir seus sistemas de ensino sem interferência direta do governo nacional na gestão das escolas provinciais, além de não serem obrigadas a aderir à política nacional como estabeleceu a própria legislação nacional. De fato, algumas províncias, como San Juan, rejeitaram fortemente a lei Láinez com o argumento de que era um instrumento que interferia na autonomia subnacional, o que implicaria uma verdadeira renúncia das suas próprias responsabilidades com a educação (GARCÉS, 1993). Já outros governos provinciais aderiram rapidamente à legislação, como a província de Santa Fe, onde foram criados 148 estabelecimentos nacionais logo após a sanção da lei (OSSANNA et al., 1993).

Os dados mostram que a organização e estruturação do sistema de ensino nacional, especialmente com a criação de escolas Láinez, e a ação própria dos governos provinciais contribuíram para a expansão do acesso à educação primária em todo o país. Em 1880 haviam

quase 87 mil alunos matriculados no ensino primário público, aumentando para 766,4 mil em 1915, sendo que nesse último ano 58% pertenciam às escolas provinciais e 38,5% às escolas nacionais. Da mesma forma, o número de escolas públicas do ensino primário aumentou de 1.279, em 1880, para 6.203 em 1915, sendo que 67,2% pertencia às províncias e 31,7% ao governo nacional no último ano²¹ (GANDULFO, 1991).

Em 1905, 76,4% das crianças inscritas em todas as redes de ensino frequentavam a escola primária, passando para 81,8% em 1915, uma taxa muito significativa. Entre as escolas públicas não existiam grandes diferenças na taxa de frequência escolar entre os alunos das escolas Láinez e os alunos das escolas provinciais, respectivamente, 78,8% e 76,1%, em 1906, e 82,7% e 79,5% em 1915 (GANDULFO, 1991).

Especificamente nas 14 províncias, considerando a população em idade escolar de 6 a 14 anos, o percentual de alunos matriculados no ensino primário era de 46%, sendo que 77% desses alunos eram frequentes em 1908. Isso mostra que embora entre as crianças inscritas havia um percentual alto de assistidos, mais da metade das crianças argentinas estavam sem instrução, ou seja, fora do sistema de ensino. Os dados também mostram que haviam desigualdades territoriais na oferta do ensino, apontando para a diferenciação na prestação dos serviços educacionais entre as províncias. Assim, considerando o percentual de crianças fora da escola em 1908, as províncias apareciam na seguinte ordem do mais alto para o mais baixo índice: Santa Fe (70%), Buenos Aires (68,9%), Córdoba (66,1%), Salta (63,9%), Mendoza (63,6%), Corrientes (63,6%), Entre Ríos (58,6%), Santiago del Estero (56,8%), Tucumán (55,8%), San Luis (54,5%), Catamarca (42,4%), La Rioja (52,2%), Jujuy (49,3%) San Juan (46,4%) (GANDULFO, 1991).

O avanço do governo nacional na educação primária continuou progressivamente nas décadas posteriores até se estabilizar na década de 1940 e cair nos anos 1950. Assim, em 1934 aproximadamente 43% das escolas primárias presentes em todas as 14 províncias eram derivadas da lei Láinez, caindo para 38% em 1950 (ZIPEROVICH, 1992; RODRÍGUEZ, 1996). Porém, a sua distribuição variava muito entre as províncias, tal que, em 1950, Buenos Aires tinha apenas 7% de escolas nacionais, enquanto que alguns governos subnacionais tinham em torno de 50% e outros mais de 70% (RODRÍGUEZ, 1996). Sem contar que o governo nacional também tinha sob sua jurisdição as escolas da cidade de Buenos Aires e de todos os territórios nacionais, o que mostra a forte participação da Nação na gestão e condução do ensino

²¹ Os demais percentuais de alunos inscritos e de escolas se referem ao contingente escolar dependente do MJIP, o qual não tem relação com as escolas criadas pela lei Láinez (GANDULFO, 1991).

primário, a qual se tornou uma política de Estado presente em diferentes governos ao longo da primeira metade do século XX.

Outra legislação de intervenção do governo nacional na educação foi a Lei Palacios, n. 12.558, promulgada em 1938, a qual autorizava o estabelecimento de “*escuelas-hogares*” (escolas domiciliares)²² em todo o país. Tais escolas deveriam oferecer às crianças o ensino primário de acordo com os programas oficiais do CNE e dos princípios estabelecidos pelas leis n. 1.420 e 4.874 (art. 13). Essa foi mais uma ação que fortaleceu a participação do governo nacional na educação primária decorrente da centralização da estrutura federativa e da concentração do poder político e econômico no governo nacional (CAMPOS, 1991).

Durante o governo de Juan D. Perón (1946-1951) foram realizadas diversas reformas no campo educacional com a expedição de decretos e leis²³ sobre a administração pública federal, a elaboração de dois Planos Quinquenais e a reforma da Constituição Nacional em 1949. As mudanças na área educacional fizeram parte de um movimento maior do peronismo pela transformação estrutural e institucional do Estado. Tal processo deu por meio da reconfiguração e expansão dos seus fins e funções e das instituições políticas e órgãos centrais de governo, fundamentalmente do PEN (CORBETTA, 2018).

Como parte da reestruturação da burocracia federal e como medida intervencionista e centralizadora, o MJIP transformou-se em Ministério da Educação da Nação em 1948 e teve suas atribuições e poderes ampliados, suspendendo as funções antes conferidas ao CNE. Além disso, para controlar os CGEs das províncias, Perón realizou diversas intervenções durante o seu governo, nomeando interventores federais para os conselhos subnacionais de educação (RODRÍGUEZ, 1996).

O peronismo também abordou temas fundamentais para a educação argentina. O Primeiro Plano Quinquenal (1947-1951)²⁴ e a reforma da Constituição Nacional em 1949²⁵ reconheceram a educação como um direito social e buscaram incorporar princípios como: democratização do ensino; expansão das oportunidades educacionais e de acesso às escolas públicas; obrigatoriedade e gratuidade da educação primária; expansão da educação secundária

²² Estabelecimentos de caráter socioassistencial onde se dispunham atenção gratuita e serviços básicos como subsídios para a alimentação e difusão de instruções sobre a saúde (CARLI, 1992).

²³ Decretos n. 26.944 de 1947 e 4.026 de 1948 e leis n. 13.529 e 13.548 de 1949.

²⁴ Devido às diversas críticas no campo social e político, a proposta do Plano Quinquenal foi retirada pelo governo antes de ser votada no Congresso Nacional (RODRÍGUEZ, 1996). A estratégia de Perón foi editar diversos decretos e portarias ministeriais para poder viabilizar as reformas educacionais elaboradas no plano.

²⁵ A reforma alterou 56 dos 110 artigos da Constituição de 1853/1860, reforçando a centralização política e administrativa no governo nacional, principalmente no PEN que teve as suas atribuições ampliadas em demérito do Congresso Nacional e das províncias (RODRÍGUEZ, 1996; GELLI, 2010; CORBETTA, 2018).

e técnica; cooperação entre os níveis de governo; e coordenação do sistema nacional de ensino (BERNETTI, PUIGGRÓS, 1993; RODRÍGUEZ, 1996; PUIGGRÓS, 2003). Instruída por esses princípios, a política peronista deu uma resposta sem precedentes às demandas educacionais, principalmente dos grupos sociais mais pobres e marginalizados, por meio da ampliação do atendimento educacional e da inclusão da população nos diversos níveis e modalidades de ensino (BERNETTI; PUIGGRÓS, 1993; PUIGGRÓS, 2003).

Assim, no período de construção do sistema nacional de ensino, durante a primeira metade do século XX, houve a expansão da cobertura da educação primária, um dos objetivos do governo nacional orientado por uma ideia centralizadora e homogeneizante (MARENGO, 1991). Em razão desse progresso, o país apresentou um salto na escolarização da população e uma queda significativa no analfabetismo, passando de 35,1%, em 1914, para 13,6% em 1947 (RODRÍGUEZ, 1996). Isso porque a Argentina contou historicamente com circuitos de alfabetização que permitiram a mobilidade dos setores menos favorecidos, um efeito da educação sobre a ascensão social. O peronismo veio contribuir com esse processo por meio da difusão da educação e da cultura também de forma homogênea (PUIGGRÓS, 2003).

No ensino secundário, o modelo mitrista fundado em 1860 com os colégios nacionais seguiu sem grandes mudanças, apesar dos muitos esforços de setores progressistas para fazer uma reforma político-pedagógica nesse nível de ensino então caracterizado pelo conservadorismo centralizado e voltado para a formação média superior e universitária de grupos dirigentes (GAGLIANO, 1992; PUIGGRÓS, 1992, 1994, 2003). Entre 1916 e 1930 foram criados mais 22 colégios nacionais no país, totalizando 56 ao final do período (PUIGGRÓS, 2003). A política excludente e restrita do ensino médio do modelo mitrista aparecia nos dados de matrículas desse nível de ensino que alcançava apenas 6.735 alunos em 1890. Porém, com a criação de novos colégios nacionais houve uma expansão no acesso, alcançando 85.752 alunos inscritos em 1930 (CAMPOS, 1990).

O domínio do governo nacional sobre o ensino secundário no início do século XX era tal que ele detinha 95% de todas escolas secundárias do país. Durante a década de 1930, o setor privado foi aumentando a sua participação nesse nível de ensino, ultrapassando o governo nacional e alcançando mais de 50% do contingente escolar, enquanto que as províncias apresentavam uma participação pequena com menos de 10%. Já no início da década de 1960, o setor privado tinha 64,7%, o governo nacional 26,5% e as províncias 8,7% do total das escolas secundárias (FALLETI, 2010).

A tradição histórica do ensino secundário foi, desde sua origem, limitada às decisões unilaterais dos ministérios que aprovavam decretos e resoluções sem haver o mínimo debate

público (GAGLIANO, 1992). Assim, esteve ausente por muito tempo uma legislação própria para o ensino secundário e que integrasse esse nível ao ensino primário. Buscando alterar tal cenário, o governo de Perón, por meio do Primeiro Plano Quinquenal, adotou uma reforma do ensino secundário com a criação de um ciclo básico e outro de preparação para o ensino superior ou para o ensino técnico. Porém, essa estrutura educacional criou um circuito paralelo ao sistema formal de educação, sendo que de um lado havia o ensino médio do modelo clássico mitrista e do outro um sistema independente do ensino técnico aonde se encontrava os setores mais populares (GAGLIANO 1995; RODRÍGUEZ, 1995; PUIGGRÓS, 2003).

O sistema educacional criado pelo peronismo acarretou num considerável avanço na educação secundária, por meio de uma forte política de estímulo para o seu desenvolvimento e democratização (CAMPOS, 1990; DUSSEL; PINEAU, 1995; RODRÍGUEZ, 1996). Assim, o número de matrículas no ensino secundário mais do que duplicou no período, passando de 217.817 alunos, em 1946, para 471.995 em 1955 (CAMPOS, 1990). A mudança significativa na educação secundária ocorreu em boa parte graças à expansão do ensino técnico, uma vez que esta modalidade chegou a cobrir 22% do total das matrículas desse nível de ensino entre 1945 e 1955, a qual incorporou de forma massiva os setores até então excluídos do sistema educacional (DUSSEAU; PINEAU, 1995).

Ainda no governo peronista, por meio da lei n. 14.389 de 1951, o governo nacional tinha a competência exclusiva para expedir os títulos e certificados de todo o ensino secundário (art. 1). Com o decreto n. 17.087, de 1956, os estabelecimentos provinciais foram autorizados a expedir títulos e certificados, a serem reconhecidos nacionalmente somente se eles adotassem os planos de estudo, regime de ingresso, qualificações e promoções vigentes nos estabelecimentos nacionais (art. 1), devendo se submeter à inspeção periódica do governo nacional (art. 2 e 3). Assim, tais normas representaram mais um passo à centralização da condução do ensino secundário no país.

As províncias também desenvolveram seus sistemas na educação secundária de forma concorrente com o governo nacional na medida das suas possibilidades. A extensão da ação provincial sobre esse nível de ensino produziu a superposição de jurisdições e a duplicação nos serviços, o que agravou a situação existente de necessidade de validade nacional dos estudos cursados nos estabelecimentos provinciais e os títulos expedidos por eles (CAMPOS, 1990).

Em síntese, as transformações políticas, econômicas e sociais que marcaram a Argentina no período de 1880 e 1970 criaram as condições para o papel do governo nacional como centro irradiador de políticas públicas. Em primeiro lugar, isso pode ser explicado pela centralização política e fiscal decorrente das atribuições do governo nacional garantidas pela Constituição

Nacional e das legislações por ele adotadas. Em segundo, a expansão da economia, por via do processo de industrialização, e da população, com a urbanização e imigração, conduziram à concentração de recursos fiscais no Estado e ao aumento da demanda por mais serviços públicos, legitimando as ações desenvolvidas pelo governo nacional.

O fortalecimento do poder político do governo nacional e a concentração de atribuições e recursos fiscais foram dois processos que se auto reforçaram. Assim, o grande poder de decisão do governo nacional, em razão das suas atribuições legislativas, lhe permitiu intervir nas regras do federalismo fiscal que resultou na posse de mais recursos e do controle sobre a sua distribuição. Da mesma forma, a concentração fiscal possibilitou ao governo nacional e, em especial, ao PEN maior poder de barganha política em relação às províncias, principalmente as mais pobres e menos desenvolvidas que se viram cada vez mais dependentes dos recursos do centro.

Embora a centralização tenha sido uma constante no período, independente se em governos democráticos ou autoritários, os contextos político e econômico importaram nesse processo, assim como o comportamento dos atores inseridos na estrutura federativa. Nesse sentido, as quebras institucionais e os governos militares fragilizaram as relações e instituições federativas e a balança do poder pesou para o governo nacional. As condições de desigualdades socioeconômicas entre as províncias e de dependência financeira em relação ao centro também contribuíram para o enfraquecimento da autonomia subnacional. Por fim, o Senado não desempenhou bem o papel de representação dos governos subnacionais, se omitindo ou aprovando as iniciativas do governo nacional que afetavam diretamente os interesses provinciais.

Em segundo lugar, a centralização político-decisória e fiscal combinada à transformação econômica e social do país criaram as condições para a maior atuação do governo nacional sobre a política de educação. Com fortes poderes legislativos, a Nação, em especial o PEN, conseguiu regulamentar as normas e instrumentos na área da educação permitindo-o avançar sobre a organização, condução e administração da política. O avanço do governo nacional ocorreu diretamente nas competências legislativa e administrativa sobre a educação dos territórios nacionais e da capital federal, ao mesmo tempo que afetou as províncias com a criação de escolas nacionais em seus territórios, embora sem interferir na gestão das escolas provinciais.

O fato de as províncias terem desenvolvido seus sistemas de ensino desde o início do século XIX se tornou um legado da trajetória da educação que não se alterou com a consolidação do sistema nacional, já que as províncias continuaram desempenhando papel

predominante no ensino primário. Contudo, em conjunturas diferentes de maior centralização político-institucional e fiscal e de transformações econômicas e sociais, outro legado foi sendo criado ao longo do século XX com a participação do governo nacional na organização e gestão da educação primária.

A criação de um sistema nacional de ensino com a construção de escolas nacionais primárias espalhadas pelo país, norteadas pelos princípios de obrigatoriedade e gratuidade do ensino, contribuiu para a expansão da sua oferta para a população argentina. Nesse sentido, corrobora o argumento de que o federalismo, a partir da ação centralizadora do governo federal, favorece a adoção e expansão de políticas sociais, mesmo em situação de acentuada descentralização. As províncias que continuaram a desenvolver os seus sistemas de ensino também proporcionaram a expansão da oferta da educação primária. Contudo, a descentralização legislativa e administrativa nesse nível de ensino possibilitou a dispersão de políticas territoriais distintas e a diferenciação na oferta dos serviços educacionais entre as províncias. Portanto, a descentralização não impediu a ampliação do ensino, mas, contribuiu para a desigualdade territorial na política.

Já na educação secundária, a centralização inicial na condução desse nível de ensino na origem da política consolidou a ação do governo nacional num momento posterior, o qual tinha as condições para concentrar as decisões. Os governos provinciais também desenvolveram seus sistemas próprios na educação secundária nas dimensões administrativa, fiscal e legislativa, embora de forma mais restrita em razão das regras nacionais que limitavam a liberdade das ações subnacionais.

Portanto, a maior atuação do governo nacional na educação ao longo do século XX o colocou como um ator fundamental na política. Uma consequência presumível do empoderamento do governo nacional na área educacional, num contexto de concentração de poderes, foi a sua capacidade para descentralizar o ensino a partir da década de 1970, o que afetou novamente a trajetória da política, como será visto a seguir.

2.3. O regime militar e a descentralização do ensino primário (1970-1983).

Com a queda de Perón em 1955 por meio de um golpe militar instaurado pelas Forças Armadas, a Argentina entrou num novo ciclo de instabilidade e de interrupções político-institucionais, ora com a presença de governos de *facto* ora com governos democraticamente eleitos, mas que não conseguiram se manter em decorrência de sucessivos golpes de Estado. Como parte desse processo, a centralização política e fiscal se manteve como via condutora do

Estado, o que representou o declínio cada vez maior do federalismo em razão das ações autoritárias do governo nacional frente aos governos provinciais. A centralização político-institucional criou as condições para que o governo nacional pudesse concentrar as decisões e conduzir as políticas educacionais e controlar o conteúdo e o tempo da descentralização do ensino no período.

Durante o governo militar de Alejandro Lanusse (1971-1973) foi criado o Conselho Federal de Educação (CFE) por meio da lei n. 19.682 de 1972. O CFE tinha como objetivo planificar, coordenar e assessorar nos aspectos da política educativa nacional que, nos diversos níveis e sistemas de ensino, comprometiam a ação conjunta entre o governo nacional e as províncias (art. 1). Dentre as funções do CFE cabe destacar: coordenar as ações dos entes federativos, tendendo ao melhoramento integral da educação; acordar os conteúdos mínimos para cada nível de ensino e equivalência de estudos, certificados e títulos; e propor pautas na questão orçamentária da educação (art. 2).

A criação do CFE foi um passo importante para a política educacional considerando que pela primeira vez se instituiu um órgão oficial de concertação e coordenação federativa no campo. Contudo, na prática, o Conselho funcionou mais como um organismo de implementação das políticas do PEN nas províncias do que como um órgão de compatibilização e coordenação das necessidades e demandas dos governos subnacionais (SCIOSCIOLI, 2015). Nesse sentido, o governo nacional buscou centralizar as ações da política educacional, submetendo as províncias às suas decisões.

No ensino secundário, ainda em 1972, foi aprovada a lei n. 19.988, a qual estabeleceu que os estudos cursados nos estabelecimentos de ensino das provinciais e os títulos por eles estabelecidos tinha validade nacional conforme o regime instituído pela lei (art. 1). Em virtude da legislação nacional e das demais leis provinciais aprovadas em sequência, o governo nacional e as provinciais reconheceram os títulos e certificados como equivalentes (CAMPOS, 1990). Essa foi uma conquista das províncias que tiveram maior autonomia para reger normas próprias no nível secundário, o que representava uma mudança em relação à trajetória da política.

Ainda no governo Lanusse, foi aprovada a nova lei do regime de coparticipação federal de impostos, n. 20.221 de 1973. Do montante arrecadado de impostos nacionais deveria ser distribuído da seguinte forma: 48,5% para o governo federal; 48,5% para as províncias; e 3% para um Fundo de Desenvolvimento Regional criado pela mesma lei (art. 2). O regime seguiu com os critérios redistributivos na distribuição secundária – divisão dos recursos entre os governos subnacionais –, porém adotou novos parâmetros que consideravam a situação das

províncias menos desenvolvidas²⁶. Por meio desses critérios as províncias que tinham uma diferença maior de desenvolvimento em relação à área mais avançada do país e aquelas que tinham uma densidade de população menor em relação à média nacional receberiam mais recursos do regime.

Tais mudanças foram importantes, pois combinaram critérios de obrigatoriedade e redistribuição fiscal entre os governos subnacionais considerando o seu desenvolvimento socioeconômico. Isso significou na prática um volume importante de transferência de recursos impositivos das províncias mais ricas e com maior atividade econômica para aquelas menos desenvolvidas (REZK, 2008). Nesse sentido, a lei redistribuía de forma mais justa os recursos entre os governos provinciais. Contudo, os resultados seguintes à nova lei não foram satisfatórios em termos de equilíbrio fiscal horizontal, pois apesar da presença de mecanismos niveladores na distribuição secundária, as províncias mais atrasadas pioraram sua situação fiscal (REZK, 2008),

A dependência financeira das províncias, principalmente as mais pobres, também se aprofundou em razão da centralização fiscal dos recursos tributários por parte do governo nacional. A lei n. 20.221 consolidou o aumento da participação nacional nas contribuições diretas, alterando o regime de separação e concorrência de fontes para um regime de coparticipação fiscal com tendência às alocações incondicionadas e condicionadas (GARAT, 2008).

Em 1976, um novo golpe militar encabeçado pelas Forças Armadas derrubou o governo de Isabelita Perón (1974-1976) e inaugurou o que se conheceu como o Processo de Reconstrução Nacional (1976-1983), o período mais repressivo na sequência das ditaduras militares na Argentina (PUIGGRÓS, 2003; FAUSTO; DEVOTO, 2004). Logo após o golpe, a Junta Militar formada por membros Forças Armadas decretou uma série de instrumentos normativos que reforçaram a centralização política e concentraram na cúpula militar o controle sobre os poderes republicanos e sobre os governos subnacionais.

Em um desses documentos, intitulada “Ata para o Processo de Reorganização Nacional”, a Junta Militar estabeleceu entre outras determinações: a suspensão dos mandatos do presidente e dos governadores das províncias; a nomeação do presidente da República e dos interventores militares nas províncias por ordem dos membros Junta Militar; a dissolução do Congresso

²⁶ Dos 48,5% dos recursos destinados às províncias: 65% era diretamente proporcional à população; 25% à diferença de desenvolvimento entre cada província e a área mais desenvolvida do país sempre que a província não pertencesse à essa área; e 10% às províncias que não tinham densidade de população superior à média do conjunto das províncias e à diferença de densidade de população de cada província e essa mesma média (art. 3).

Nacional; a remoção dos membros da Corte Suprema de Justiça e dos Tribunais Superiores Provinciais; e a suspensão das atividades dos partidos políticos nos âmbitos nacional, provincial e municipal.

Em 1976 os governadores de todas as províncias foram substituídos por interventores militares ou “delegados” da Junta Militar, subtraindo a autonomia política subnacional e rompendo com a federação. A subordinação dos governos provinciais ao poder central também se deu com a política econômica de forte centralização fiscal e de ajuste do gasto estatal adotada pelo regime militar que restringiu mais o poder de ação dos governadores (CANELO, 2011).

O governo militar de Jorge R. Videla (1976-1981) estabeleceu uma profunda relação entre a política econômica-social, a repressão e o ensino, baseada num projeto de reorganização e ajuste estrutural do Estado, dando-lhe um papel subsidiário na prestação dos serviços na educação, e no controle ideológico sobre a comunidade escolar, os conteúdos curriculares e as práticas escolares (FELDFEBER; IVANIER, 2003; PUIGGRÓS, 2003; FALLETI, 2010). Foi com essa lógica, a qual misturava elementos de autoritarismo, conservadorismo e neoliberalismo, que ocorreu o processo de descentralização administrativa das escolas nacionais primárias para as províncias²⁷ (PUIGGRÓS, 2003).

Em 1978, por meio dos decretos-leis n. 21.809 e 21.810, o governo nacional transferiu todas as escolas dependentes do CNE de ensino pré-primário e primário para as províncias, a Capital Federal e o território nacional de Tierra del Fuego. Foram descentralizadas mais de 6.500 escolas primárias, 64 mil docentes e demais profissionais da educação e, aproximadamente, 900 mil alunos, o que representava um terço do total do sistema do ensino primário público na época (FALLETI 2001, 2010).

Contudo, a descentralização administrativa ocorreu sem a descentralização fiscal adequada, o que deixou os governos provinciais numa difícil situação, pois eles não tinham recursos suficientes para financiar os custos da manutenção das escolas transferidas (PUIGGRÓS, 2003; FALLETI, 2010). O objetivo do governo nacional em descentralizar as escolas sem a contrapartida de recursos era diminuir o tamanho da burocracia e o déficit nacional de acordo com o programa neoliberal de governo (FALLETI, 2010). Além disso, não se estabeleceram mecanismos reguladores para garantir um mínimo de oferta do ensino, nem se definiram normas sobre a docência e a distribuição de recursos financeiros para assegurar uma equitativa prestação do serviço educacional no país (SCIOSCIOLI, 2015). Como

²⁷ Nos governos de Arturo Frondizi (1958-1962) e Juan Onganía (1966-1970) houve a tentativa de descentralizar as escolas nacionais. Contudo, o processo foi interrompido rapidamente e poucas escolas foram transferidas.

consequências houve o fechamento de estabelecimentos educativos nas províncias que careciam de recursos para financiar os custos de sua manutenção e a desorganização nos planos curriculares e nas condições laborais dos docentes, o que contribuiu para acelerar o processo de segmentação interna do sistema educativo do país (FELDFEBER; IVANIER, 2003).

Caberia ao CFE coordenar as relações entre o governo nacional e as províncias no processo de transferência das escolas. O Conselho buscou interceder pelas províncias que fizeram forte oposição a ação do governo nacional, na justificativa de que não tinham os recursos fiscais suficientes para custear as escolas descentralizadas. Contudo, o PEN recusou a proposta do CFE de transferência gradual das escolas e de recursos e implementou a descentralização num ato unilateral sem a adequada descentralização fiscal²⁸ (FALLETI, 2001; 2010).

Alguns fatores podem explicar porque, mesmo sem a descentralização fiscal apropriada, uma política que teve um impacto substancial para os governos provinciais foi factível. Em primeiro lugar, as províncias tiveram um crescimento de suas receitas no período em questão, o que produziu uma conjuntura fiscal favorável, pois os governos provinciais teriam como custear as escolas transferidas e o Estado Nacional poderia aliviar o seu gasto (FALLETI, 2010, 2001). A segunda razão reside na trajetória do sistema educacional argentino, pois como as províncias já haviam desenvolvido uma estrutura educacional no nível primário em razão do seu legado no ensino, a descentralização das escolas nacionais para elas parece ter sido o caminho mais esperado. Em terceiro, o governo militar tinha os meios político-institucionais para fazer valer suas decisões em todo o país, submetendo as províncias e as instituições de negociação e representação – como o CFE e o Senado – ao seu poder, num processo de decadência do regime federal.

No ensino secundário não houve mudanças na distribuição de competências entre o governo nacional e as províncias, mantendo cada nível de governo o seu sistema próprio de ensino. Porém, diferentemente dos períodos anteriores em que as províncias tinham pouca participação no ensino secundário, elas aumentaram a sua atuação nas décadas de 60 e 70. Em 1985, as províncias e o governo nacional praticamente empatavam no percentual de escolas secundárias, em torno de 30% para cada nível de governo, enquanto que o setor privado continuou tendo a maior participação com quase 40% das escolas (FALLETI, 2010). Ainda assim, o governo nacional tinha um número maior de alunos: 338 mil estudantes matriculados

²⁸ Em resposta às demandas das províncias, o PEN criou um fundo especial para apoiar financeiramente os governos subnacionais mais pobres e enfrentar o aumento do déficit fiscal decorrente da descentralização das escolas. Contudo, esse fundo foi insuficiente e transitório (FALLETI, 2010; SCIOSCIOLI, 2015).

em escolas secundárias provinciais; 356 mil em escolas privadas e 532 mil em escolas nacionais (CAMPOS, 1990).

Os dados para o período na Argentina mostram um avanço no acesso ao ensino e na alfabetização da população. A taxa de analfabetismo entre as pessoas de 15 anos ou mais se manteve abaixo dos 10% em 1960, decaindo gradualmente ao longo das décadas de 1970 e 1980 (FAUSTO; DEVOTO, 2004). O número de alunos matriculados no ensino primário duplicou no período, passando de 2,7 milhões em 1955 para 4,5 milhões em 1983. No ensino secundário, a expansão das matrículas também foi significativa em termos absolutos, de 471.895 alunos inscritos em 1955 para quase 1,5 milhão em 1983 (CAMPOS, 1990).

Contudo, embora tenha ocorrido a expansão do acesso à educação primária e secundária e a maior inclusão de crianças e jovens em idade escolar, principalmente no nível primário, o cenário educacional ao final da ditadura militar apresentava problemas como: a baixa frequência e alta deserção escolar, fundamentalmente entre os mais jovens; o abandono e a destruição das escolas; e a precarização profissional e os baixos salários dos docentes (PUIGGRÓS, 2003).

Em síntese, ao longo da trajetória da educação na Argentina se instituíram dois legados institucionais na estrutura federativa da política. O primeiro é a iniciativa e o desenvolvimento dos sistemas educacionais provinciais desde o início do século XIX, com grande autonomia administrativa, fiscal e legislativa para atuar especialmente no nível primário e em menor medida no nível secundário, esse último que foi desenvolvido prioritariamente pelo governo nacional. O segundo legado foi a crescente atuação administrativa e legislativa do governo nacional na política de educação, em geral, e no ensino primário, em particular, no final do século XIX até a década de 1970. Isso ocorreu de forma congruente com a centralização política e fiscal no âmbito mais geral da estrutura federal. Esses dois legados, embora aparentam ser opostos, não se anularam e conviveram por um longo período. Assim foi que a criação das escolas nacionais primárias nas províncias e a capacidade de legislar do governo nacional não diminuíram o papel dos governos subnacionais no ensino. Da mesma forma, o fato de as províncias já terem instituído os seus sistemas educacionais antes do governo nacional não impediu que esse último tivesse uma participação importante no ensino primário num momento posterior.

Os dois legados foram determinantes para a descentralização das escolas nacionais em 1978. Como o governo nacional tinha o domínio sobre o seu sistema próprio de ensino no nível primário e poderes político-institucionais e legislativos num contexto autoritário, ele pôde controlar o tempo e o conteúdo da descentralização da educação. E, mais, sendo as províncias

as pioneiras no ensino primário, o governo nacional tinha em mãos uma forte justificativa para transferir as escolas para os seus territórios.

A partir desse momento, as províncias tinham o controle sobre praticamente todo o contingente escolar do ensino primário do país. O governo nacional, que buscou pela via da descentralização administrativa se desobrigar dos custos de gerir e financiar as escolas primárias, manteve a sua função legislativa sobre a política, adotando medidas para a reforma descentralizadora e centralizando os recursos como meio de barganha federativa para alcançar seus interesses. Assim, ao final da ditadura militar em 1983, o ensino primário estava descentralizado para as províncias nas competências administrativa, legislativa e fiscal, ao mesmo tempo em que contava com a atuação legislativa do governo nacional.

A educação secundária, que desde o início foi uma política prioritária para o governo nacional, continuou sendo conduzida, administrada e financiada pelo mesmo. A centralização legislativa nesse nível de ensino também atingia os interesses subnacionais, embora medidas descentralizadoras tenham sido tomadas a partir da década de 1970, o que deu maior liberdade de ação para as províncias desenvolverem seus sistemas próprios de ensino. Portanto, até 1983, tanto o governo nacional quanto as províncias atuavam na gestão, legislação e financiamento do ensino secundário.

3. A TRAJETÓRIA DO ESTADO FEDERAL E DO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO NO BRASIL ATÉ A REDEMOCRATIZAÇÃO.

O Estado brasileiro independente se instituiu como monarquia imperial marcada pelo centralismo unitário na sua forma de organização do poder. Embora os governos subnacionais tivessem fortes tendências descentralizadoras, o governo central conseguiu manter a integridade do território e a monarquia até 1889. O ensino primário tinha uma estrutura descentralizada com o desenvolvimento dos sistemas provinciais, enquanto que o ensino secundário foi uma política desenvolvida pelo governo central²⁹.

Com a instauração da República e da federação a partir de 1889, em um contexto de consolidação das oligarquias regionais, os estados conquistaram autonomia política e fortaleceram suas competências. A estrutura descentralizada da educação foi reforçada com a atuação dos estados sobre o ensino primário e, progressivamente, sobre o nível secundário, enquanto o governo federal continuou empreendendo esforços nesse último.

Contudo, a partir de 1930, o Brasil passou por um processo de centralização político-institucional que fortaleceu a instância nacional com ampliação dos seus poderes e competências que deram condições para a sua intervenção na educação. Os estados e progressivamente os municípios continuaram desempenhando suas funções no ensino, mas com maior influência normativa do governo federal que conseguiu induzir o comportamento subnacional.

O presente capítulo faz uma análise da trajetória da política de educação nos níveis primário e secundário e do Estado federal no Brasil entre 1822 e 1985, considerando as principais políticas adotadas pelos níveis de governo no ensino e as suas consequências para as relações federativas, o poder dos atores governamentais e os resultados educacionais. Também são considerados os contextos políticos, econômicos e sociais nos quais a política de educação e a estrutura geral do Estado estiveram imersos ao longo do tempo.

Para isso, o capítulo está dividido em três seções, em que cada uma apresenta um período importante de mudanças para a política de educação e a estrutura federal do país. A primeira seção aborda os anos 1822 a 1889 de construção do Estado independente com as províncias atuando no ensino primário e o governo central no ensino secundário. A segunda abarca os primeiros anos da república federativa com destaque para o poder dos estados na

²⁹ Durante a maior parte da trajetória da política educacional brasileira, o ensino primário compunha os primeiros anos do que atualmente é conhecido como ensino fundamental, enquanto que o ensino secundário compunha os anos finais do ensino fundamental e os anos do atual ensino médio.

instância nacional e no ensino. A última seção abrange o período entre 1930 e 1985 de centralização político-institucional e de regulamentação do governo federal no ensino primário e secundário e de atuação dos governos subnacionais na gestão da política.

3.1. O centralismo unitário e o ensino durante o Império (1822-1889).

O Estado Nacional brasileiro, após a sua independência em relação à Portugal em 1822, se formou por meio de uma monarquia imperial. A escolha pelo Império tinha como objetivo conservar a ordem e integridade do território nacional evitando o desmembramento total ou a separação das províncias³⁰ (CARVALHO 1993). Contudo, a monarquia constitucional não resolvia de modo definitivo a questão entre a unidade nacional e a fragmentação territorial. As relações intergovernamentais eram frágeis e conflituosas, as províncias eram dominadas por elites locais com fortes tendências descentralizadoras e o governo central era débil e incapaz de exercer a administração centralizada no território que pudesse aglutinar os diferentes interesses das elites regionais em objetivos nacionais comuns.

As dificuldades para manter a unidade nacional eram tão grandes no Império que durante o Primeiro Reinado (1822-1831), o Período Regencial (1831-1840) e início do Segundo Reinado (1840-1889) a monarquia enfrentou diversos movimentos separatistas e revoltas espalhadas pelo país³¹. O confronto se dava entre forças centrípetas, que defendiam o Estado unitário absolutista, e as forças centrífugas, formadas pelas oligarquias agrárias regionais que reivindicavam a autonomia das províncias (SOARES, 1998). A solução encontrada pelo governo central foi o sistema unitário para conter os conflitos e dar expressão política às oligarquias dominantes, acomodando-as no regime monárquico que propiciou a estabilidade política do Império após o Segundo Reinado (ABRUCIO, 1998; SOARES, 1998).

O conflito entre as forças centrífugas e centrípetas se materializou na disputa política dentro do processo constituinte instaurado em 1823, tal que a impossibilidade de acomodar os interesses díspares das duas tendências fez com que o imperador dissolvesse a Assembleia Constituinte (ARAUJO, 2005). No seu lugar, Dom Pedro I decidiu outorgar a Constituição em

³⁰ Até 1903, o território brasileiro estava dividido em 20 províncias, além do Rio de Janeiro (Capital do Império): Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe (ARAUJO, 2005; GUERRA; SANTOS, 2011).

³¹ Dentre os movimentos e revoltas cabem destacar: Confederação do Equador (1824); Cabanagem no Pará (1835-1840); Sabinada na Bahia (1837-1838); Balaiada no Maranhão (1838-1841); Farroupilha no Rio Grande do Sul (1835-1845); as revoltas liberais em Minas Gerais e São Paulo (ambas em 1842); e Praieira em Pernambuco (1848).

1824, a qual se caracterizava pela excessiva centralização de poderes e pela ausência de autonomia provincial.

O primeiro aspecto de forte centralização política na Constituição era o Poder Moderador do Imperador, o qual tinha as atribuições de: sancionar os decretos e resoluções da Assembleia Geral; aprovar e suspender as resoluções dos Conselhos Gerais de Província³²; prorrogar ou adiar a Assembleia Geral; dissolver a Câmara dos Deputados e nomear senadores (art. 43 e 101). Em segundo lugar, as resoluções debatidas nos Conselhos Provinciais deveriam ser enviadas à Assembleia Geral, onde seriam aprovadas ou não, e caso a Assembleia não estivesse reunida, caberia ao Imperador decidir se as resoluções deveriam ser ou não executadas (art. 85 e 86). Os Conselhos Provinciais também não tinham competências legislativas tributárias ou orçamentárias, cabendo ao legislativo nacional criar e regulamentar os impostos, fixar as despesas públicas e a distribuição das contribuições diretas e autorizar empréstimos (art. 15, 36 e 171). Em quarto lugar, o poder executivo provincial seria exercido por um Presidente nomeado pelo Imperador que o poderia remover do cargo a qualquer momento (art. 165). Por fim, o Senado era composto por membros vitalícios escolhidos por eleição provincial (art. 40), sendo que para cada província o número de senadores se daria pela metade do número dos seus respectivos deputados (art. 41).

Se às províncias não foi garantida a autonomia política, legislativa e fiscal, tão pouco foi aos municípios. A Constituição de 1824 determinava que em cada cidade e vila deveria ser criada uma Câmara composta por vereadores eleitos, a qual competia o governo econômico e municipal das localidades (art. 167 e 168). Em 1828 foi aprovado o Código Municipal que definia um caráter meramente administrativo aos municípios e estabelecia uma relação de subordinação às províncias, devendo as Câmaras municipais prestar contas e suas deliberações estavam sujeitas à aprovação do Conselho provincial (ARAUJO, 2005).

No Período Regencial, as reivindicações localistas voltaram com toda força e abriu-se caminho para que reformas fossem realizadas. Após intensos debates na Câmara dos Deputados e no Senado, foi aprovada a reforma da Constituição de 1824 pela lei n. 16 de 1834 ou, como ficou conhecido, o Ato Adicional, dando-se um passo importante em direção a uma estrutura mais descentralizada ao garantir maior autonomia legislativa e fiscal para as províncias. O principal instrumento nesse sentido foi a substituição dos Conselhos Gerais da Província pelas Assembleias Legislativas, as quais foram dotadas de atribuições legislativas sobre: a instrução pública e estabelecimentos próprios de promoção do ensino; a fixação de despesas e impostos

³² Espécie de câmara de representação e discussão dos negócios e interesses dos cidadãos das províncias (art. 71, 72 e 81).

municipais e provinciais; a distribuição das contribuições diretas no interior da província; a autorização para contrair empréstimos; e a criação e supressão de empregos públicos provinciais e municipais (art. 10).

O Ato Adicional inaugurou um sistema de divisão de competências entre as instâncias nacional e provincial de modo que as províncias deixaram de ter a condição de repartição administrativa do poder central para se tornarem entes políticos (OLIVEIRA; LUQUINI, 2021). A reforma também garantiu às Assembleias Legislativas das províncias grandes atribuições sobre os assuntos municipais, mantendo a relação de hierarquia e dependência entre os níveis de governo. Contudo, a reforma constitucional não extinguiu o Poder Moderador nem o caráter vitalício do Senado, e a nomeação dos Presidentes das províncias permaneceu como atribuição do Imperador, preservando o caráter centralizador do sistema político.

Outro elemento de centralização durante o Império era a forte concentração de recursos fiscais no governo central. Ainda no Período Regencial uma série de medidas foram realizadas para adequar o sistema fiscal como a divisão dos impostos entre o governo central e as províncias, a distinção dos espaços de atuação de cada um e o aumento da receita pública (CARVALHO, 1993; RAMOS, 2020). Isso foi fundamental para garantir a arrecadação e delimitação das atribuições do governo central e proporcionar maior autonomia administrativa e fiscal às províncias (RAMOS, 2020).

Contudo, grande parte da receita tributária ficou nas mãos do governo central através dos impostos de importação e exportação, à época a principal fonte de recursos do país (CARVALHO 1993; FAUSTO; DEVOTO, 2004). A composição da divisão dos recursos também levou ao aprofundamento das desigualdades regionais, uma vez que tornava os investimentos locais mais dependentes de recursos próprios. Assim, as províncias com economias mais dinâmicas e ricas, como Rio de Janeiro e São Paulo – produtoras do café –, poderiam realizar investimentos com maior facilidade, enquanto que as províncias com menor acúmulo de riqueza e com economias menos dinâmicas, como nas regiões ao norte do país, eram penalizadas com a escassa disponibilidade de recursos (RAMOS, 2020).

Como herança colonial, o quadro educacional do país no início do século XIX era muito deficitário: na ausência de um sistema público desenvolvido – com fraca atuação do governo central e ações precárias a nível local para expandir o atendimento da instrução elementar –, o acesso ao ensino estava restrito a um número muito pequeno de brasileiros, com poucas escolas

e aulas ministradas em estabelecimentos privados e por pessoas sem capacitação docente³³ (ARAÚJO, 2005).

A Constituição outorgada em 1824 foi muito restrita ao tratar da educação, definindo-a como um meio para garantir a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos³⁴ (art. 179). Além disso, embora a Constituição tenha estabelecido a gratuidade da educação primária e a criação de estabelecimentos nos demais níveis de ensino, o texto não alterou o quadro geral, pois não apresentou os meios para o cumprimento dos seus dispositivos (ZOTTI, 2005). Nota-se também a ausência de definição das competências do governo central e das províncias na educação e da organização de uma política nacional de ensino.

Diante da situação de precariedade do ensino, foi promulgada em 1827 a primeira lei nacional da instrução primária que buscou disseminar o ensino de primeiras letras em todo o país, representando o primeiro momento de estruturação do Estado Imperial e a estratégia de construção da nação e de civilização da população brasileira (FILHO, 2020). Assim, a Lei Geral de Ensino, como ficou conhecida, estabeleceu que em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos deveriam ser criadas escolas de primeiras letras (art. 1). Coube às províncias definir o número e a localidade das escolas e extinguir as que já existiam se necessário, remover e taxar os salários e conceder gratificações aos docentes (art. 2, 3 e 10). Por um lado, a Lei Geral, em respeito à Constituição de 1824, manteve a prerrogativa do legislativo nacional em aprovar as resoluções provinciais, restringindo o poder subnacional de legislar sobre o ensino. Por outro lado, foi dado o primeiro passo na definição de competências entre os níveis de governo, um avanço em relação à Constituição que não mencionou a questão.

Porém, a lei fracassou em propagar a instrução primária devido, entre outras razões, à falta de pessoal qualificado e de prédios escolares, do mau estado das escolas e da incapacidade de investimento do governo central e das municipalidades em fiscalizar o ensino³⁵ (ARAÚJO, 2005). Além disso, foram criadas poucas escolas de primeiras letras e a sua disseminação se deu de forma desigual entre as províncias (PERES, 2005; CARTOLANO, 1994).

³³ O ensino era desenvolvido primordialmente pela esfera privada em escolas leigas e confessionais – com destaque para os estabelecimentos católicos – e, em menor medida, no ambiente familiar. O ensino destinava-se às famílias dos donos de terras e senhores de engenho (ARAÚJO, 2005; FERREIRA JR., 2010; LOPES, 2020).

³⁴ Embora a Constituição tenha definido a educação como um direito político e civil, o que já era em si um marco importante para a política, o texto excluía implicitamente os escravos do *status* de cidadania, pois que considerava cidadãos apenas aqueles que já nasceram livres e aqueles que emergiram da condição de ex-escravos (CURY, 2020a).

³⁵ A inspeção das escolas primárias era uma competência das câmaras municipais como ficou previsto no Código Municipal de 1828.

A educação secundária estava fragmentada em aulas isoladas espalhadas pelas províncias e nos colégios particulares da capital do Império, na ausência de estabelecimentos específicos e de uma estrutura curricular própria (MARTINS, 1984). Este nível de ensino tinha como principal função preparar os alunos para o ensino superior, assumindo um aspecto elitista e excludente direcionado para a formação da classe dominante (FERREIRA JR.; 2010; SANTOS, 2020). Nesse sentido, o nível secundário, assim como a educação de forma geral, foi forjado dentro do contexto socioeconômico daquele período histórico, de uma sociedade agrária e escravocrata, o que não exigia uma escolaridade para todos³⁶.

A criação do Colégio Dom Pedro II, em 1837, representou o marco inicial de ação do governo central na organização e padronização da educação secundária em contraposição às aulas isoladas que a segmentavam (ZOTTI, 2005), representando um primeiro embrião de nacionalização desse nível de ensino. Contudo, com a criação do Colégio e com a promulgação do Ato Adicional de 1834, configuraram-se dois sistemas de ensino secundário no país durante o Império: o sistema regular seriado oferecido pelo Colégio Dom Pedro II e por alguns colégios provinciais e estabelecimentos particulares; e o sistema fragmentado, predominante, de caráter irregular, parcelado e de curta duração (PERES, 2005; ZOTTI, 2005).

Diante do grave quadro do ensino no país e de um governo central com altos encargos decorridos da centralização excessiva, incapaz de cuidar e organizar a instrução pública, recomendou-se que as províncias fizessem frente aos problemas da educação (PERES, 2005). Nessa direção, o Ato Adicional atribuiu às assembleias provinciais a competência de legislar sobre a instrução pública e os estabelecimentos próprios para promovê-la (art. 10). As resoluções e projetos de lei provinciais já não precisavam mais passar pela aprovação da Assembleia Legislativa, como determinava a Constituição de 1824 e a Lei Geral de 1827. Assim, ficou garantida às províncias autonomia para ofertar e legislar sobre qualquer nível ou ramo de ensino, exceto a educação superior que cabia ao governo central. Isso fortaleceu as funções que as províncias já vinham desempenhando nos seus sistemas próprios de ensino, principalmente no nível primário, embora o seu desenvolvimento ainda era muito incipiente.

Apesar de não haver menção das atribuições do governo central na educação, não havia impedimento de que a esfera nacional pudesse promover o ensino. Contudo, a interpretação que prevaleceu foi que a educação primária era competência das províncias, enquanto que a educação secundária era do governo central, uma vez que esse nível de ensino era uma via de acesso à educação superior. Assim, o governo central buscou desenvolver e criar um modelo

³⁶ Além dos escravos e, de forma geral, os brancos pobres e libertos, as mulheres também eram excluídas do ensino secundário e superior, tendo acesso apenas ao ensino primário (RITZKAT, 2020).

de padronização do ensino secundário, descentralizando a instrução primária para as províncias. Progressivamente a responsabilidade sobre a educação secundária foi sendo compartilhada com as províncias a partir da criação de estabelecimentos próprios para esse nível de ensino nos seus territórios (PAIVA, 1989).

Além disso, o governo central continuou exercendo uma forte centralização legislativa sobre os níveis primário e secundário. O poder central ditava a política educacional nos seus aspectos pedagógicos e curriculares e na prática algumas políticas públicas estabelecidas para o Município do Rio de Janeiro serviram de paradigma para o conjunto das províncias, cujas leis do ensino adotavam os conteúdos principais da legislação nacional (FERREIRA JR., 2010). Foram os casos do modelo curricular estabelecido no Colégio Dom Pedro II, o qual serviu de referência para os estabelecimentos escolares das províncias, e da Reforma Couto Ferraz de 1854 que representou um marco na organização da educação primária e secundária na capital do Império, mas cujas medidas foram incluídas em diversas leis de ensino das províncias (PERES, 2005; FERREIRA, JR, 2010).

Há um consenso na literatura que a descentralização desencadeada pelo Ato Adicional foi um obstáculo ao desenvolvimento do ensino no Império, principalmente da instrução primária. Embora não se possa atribuir todas as mazelas da educação brasileira aos efeitos causados pelo Ato Adicional, cabe destacar alguns dos problemas enfrentados pelo ensino durante o Império dentro do contexto ao qual estava inserido.

O primeiro é que com a autonomia legislativa subnacional conquistada, proliferaram-se legislações distintas e contraditórias dentro de uma mesma província e entre as províncias, dando origem a uma pluralidade de sistemas de ensino (CARNIELLI, 2000; CASTANHA, 2006). Inaugurou-se, assim, a duplicidade de redes na educação brasileira, no qual as províncias e, em menor medida, os municípios mantiveram estruturas autônomas e paralelas sem articulação e coordenação entre eles num ambiente de grandes desigualdades territoriais (ABRUCIO, 2010, 2012). Isso dificultou a unificação de uma política nacional de educação e de uma estrutura orgânica subordinada às diretrizes e bases comuns do ensino (CASTANHA, 2006).

O segundo problema foi a omissão do governo central em coordenar e apoiar técnica e financeiramente as províncias na promoção da educação. O Ato Adicional transferiu para as províncias os encargos com o ensino primário e secundário, eximindo o governo central do seu financiamento. A isso associava-se a escassez geral de recursos e as desigualdades econômicas e fiscais entre os governos subnacionais, devido, entre outros fatores, às falhas do sistema de

arrecadação tributária, à estagnação econômica, à precariedade das finanças públicas das províncias e ao endividamento público (CARNIELLI, 2000; ARAUJO, 2005; FILHO, 2020).

Assim, as províncias ficaram com os custos para promover o ensino, mas sem recursos suficientes para cobri-los, o que aponta para a incompatibilidade entre a descentralização administrativa e legislativa e a centralização fiscal, as desigualdades regionais e a incapacidade das províncias em cumprir a legislação. O resultado foi que os governos subnacionais não conseguiram organizar de forma mais sistemática e ampliada os seus sistemas de ensino, a educação ficou precarizada em poucas escolas e sem pessoal docente qualificado e as desigualdades permaneceram entre as províncias (PAIVA, 1989; CARNIELLI, 2000; ARAUJO, 2005).

Em terceiro lugar, o contexto social e cultural à época, escravocrata e agrário, não favorecia a expansão do ensino às camadas populares da sociedade, principalmente aos escravos, excluídos do seu acesso. O interesse da população pela instrução era muito pequeno e as demandas educacionais se instituíram basicamente nas elites, as quais eram atendidas por tutores ou pela rede privada (CARNIELLI, 2000; CASTANHA, 2006). Além disso, fatores político-institucionais como o centralismo monárquico, o regionalismo e o jogo de interesses das elites locais pautavam-se mais no clientelismo, na luta pelo poder político e nos interesses privados do que em princípios democráticos (CARVALHO, 1993; ARAUJO, 2005).

O notório atraso social do quadro educacional no Império era tal que em 1872, 82,3% da população brasileira de 5 anos ou mais de idade era analfabeta, percentual que aumentou para 82,6% em 1890 (FERRARO, 2002). No ensino primário, grande parte da população estava excluída do seu acesso, sendo que apenas 8,9% da população em idade escolar estava matriculada nas escolas em 1867 (FERREIRA, JR.; 2010). Tal situação não mudou de forma considerável nas décadas seguintes, uma vez que em 1889 o número de alunos não alcançava 14,3% da população em idade escolar em todos os tipos e graus de ensino do país (PERES, 2005). Portanto, imagina-se que se o acesso ao ensino primário já estava restrito a um número muito pequeno de pessoas, a situação dos demais níveis de ensino era ainda mais excludente.

A maioria das províncias conseguiu aumentar a cobertura escolar nos últimos anos do Império, tanto em termos absolutos quanto em proporção à população total de cada uma delas. As províncias que tinham os maiores percentuais de alunos matriculados no ensino primário pela população total, em 1888, eram Paraná (3,8%), Rio Grande do Sul (3,7%) e o Amazonas (3,5%), enquanto que os governos provinciais com os piores índices eram Paraíba, Piauí e Ceará, com menos que 1% da população total matriculada (CARNIELLI, 2000).

As províncias também gastavam volumes consideráveis de recursos no ensino primário, tal que a despesa com educação abarcava em média 22,7% da sua receita total em 1888. Contudo, havia uma desigualdade territorial no gasto: as províncias do Espírito Santo e Goiás gastavam mais de 40% da sua receita com o ensino primário; Alagoas, Minas Gerais, Paraná e Pernambuco gastavam em torno de 29%; enquanto que Rio Grande do Sul, São Paulo, Pará, Amazonas e Mato Grosso gastavam menos de 20% (CARNIELLI, 2000).

Portanto, considerando as características do Estado Nacional e da política de educação no Brasil imperial e os argumentos sobre a relação entre federalismo e políticas sociais pode-se fazer algumas inferências sobre o período. A primeira é que em razão da forte centralização político-institucional e fiscal do regime unitário, o governo central tinha as condições para conduzir e coordenar o ensino primário e secundário. Contudo, o governo central optou por não tomar esse caminho ao não priorizar a educação elementar que foi relegada aos governos provinciais. O Ato Adicional fortaleceu a autonomia administrativa e legislativa das províncias, as quais se tornaram atores fundamentais na promoção do ensino com liberdade para organizar seus sistemas próprios. Assim, no ensino primário, a descentralização administrativa, legislativa e fiscal garantia às províncias um certo grau de autonomia para conduzir os assuntos locais, mas, a centralização política e fiscal da monarquia possibilitava ao governo central interferir nos assuntos e ações subnacionais na educação quando fosse do interesse nacional.

Na educação secundária, a influência do governo central era mais forte em razão das reformas e políticas nacionais implementadas que buscavam organizar e padronizar esse nível de ensino em todo o país. Por meio da concentração do poder político, da atuação legislativa e da promoção do seu sistema próprio de ensino, o governo central apresentava-se como o principal ator na política de educação secundária e as províncias tinham menor liberdade para atuar nesse nível de ensino.

Em segundo lugar, a precária situação da educação no país, com iniciativas insuficientes para o desenvolvimento do ensino no território nacional, tem explicação no próprio regime político da monarquia e no contexto socioeconômico agrário e escravocrata baseados em elementos estruturais, políticos e sociais muito pouco inclusivos e igualitários. Nesse sentido, a educação não era entendida como política pública prioritária a ser desenvolvida pelo Estado e expandida para a população, principalmente aos escravos que estavam excluídos do *status* de cidadania e do acesso à instrução elementar.

Além disso, a descentralização administrativa e legislativa na educação, em particular após o Ato Adicional, favoreceu a difusão de diferentes legislações entre as províncias e a segmentação na oferta dos serviços educacionais no ensino primário. A descentralização fiscal,

as distintas e precárias condições econômicas das províncias e a ausência de suporte financeiro e técnico do governo central também podem ter contribuído para a deficiência e a desigualdade territorial na oferta dos serviços educacionais.

No ensino secundário, por um lado, a centralização administrativa, legislativa e fiscal favoreceu a adoção de objetivos nacionais comuns para esse nível de ensino, o que contribuiu para a sua maior uniformização. O principal exemplo foi o modelo de padronização curricular e pedagógico estabelecido no Colégio Dom Pedro II com a pretensão de ser difundido para todo o território nacional. Por outro lado, foi mantido um outro sistema, fragmentado, irregular e sem articulação que favoreceu a segmentação do ensino secundário no país. Além disso, o acesso ao ensino secundário ainda estava muito restrito a uma pequena parte da população, em razão do seu caráter elitista e excludente como reflexo do próprio contexto político e socioeconômico do país.

Ao final do século XIX, o Brasil passou por transformações políticas, sociais e econômicas que colocaram em questionamento a própria sobrevivência da monarquia e do sistema unitário. No novo caminho traçado pelo Estado Nacional, a república federativa foi adotada, consagrando a autonomia dos governos subnacionais e fortalecendo as suas ações sobre a política de educação, como será visto a seguir.

3.2. A instituição da federação e as reformas educacionais nos estados na Primeira República (1889-1930).

A proclamação da República em 1889 e da nova Constituição em 1891 marcaram a instauração da federação no Brasil, representando o movimento dos estados – antigas províncias – contra a excessiva centralização monárquica e em prol da autonomia subnacional. A monarquia não sobreviveu à nova realidade econômica e social³⁷ do país e nem às demandas e interesses das oligarquias agrárias regionais, principalmente as do setor cafeeiro que se destacavam como autoridade socioeconômica em contraposição a autoridade política do governo central ao final do Império (CARVALHO, 1993).

Aplicando a distinção das federações feita por Stepan (1999) quanto aos objetivos iniciais da sua formação, o Brasil é um caso típico de Estado federal criado com o propósito de manter a união (“*hold together*”). Nesse caso, os sistemas políticos que inicialmente se

³⁷ Decorrente das mudanças no contexto econômico, fundamentalmente com a grande expansão do setor de produção do café a partir da segunda metade do século XIX, e na ordem social vigente com a abolição da escravidão em 1888.

formaram com fortes traços unitários escolhem a federação como melhor meio de conservar a integridade do território nacional, transferindo poder e competências para as unidades subnacionais (STEPAN, 1999).

No aspecto da autonomia política, os estados se uniram a favor da federação, uma vez que todos se beneficiariam na condução do processo eleitoral dos seus representantes. Já no aspecto fiscal, embora houvesse um descontentamento geral quanto à centralização de recursos, os estados tinham interesses e situações econômicas diversas, o que impossibilitou chegar a um acordo sobre o regime tributário (ABRUCIO, 1998). Com a mudança da dinâmica da economia no país a partir de 1870 e a autonomia fiscal consagrada na Constituição de 1891, os estados exportadores, especialmente os de café – São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais –, foram altamente beneficiados, contribuindo para a sua hegemonia econômica e política (LOVE, 1993).

Assim, na Primeira República, a federação brasileira se caracterizou pelo regionalismo estadual³⁸ ou federalismo oligárquico, em razão da grande força política e econômica de determinadas elites oligárquicas estaduais que dominaram o epicentro do poder nacional. A hierarquia entre os estados estava determinada pelo predomínio dos estados de São Paulo e Minas Gerais no plano nacional, dando origem a chamada “política dos governadores”, tornando a federação uma associação entre desiguais (ARAÚJO, 2005). Em linhas gerais, a política dos governadores constituía o poder nacional por meio de acordos entre os partidos republicanos paulista e mineiro que se aliavam para determinar a sucessão presidencial (LOVE, 1993; ABRUCIO, 1998).

Pela Constituição de 1891 ficou instituída a República Federativa, sendo que cada província passou a ser formada por um estado e o antigo Município Neutro pelo Distrito Federal, capital do país (art. 2). Cada estado deveria ser regido por uma Constituição e pelas leis que adotar desde que respeitadas os princípios constitucionais da União (art. 63). Porém, não foram definidas atribuições legislativas exclusivas e comuns entre os níveis de governo, deixando um grande espaço para os estados legislarem, exceto naquilo que cabia privativamente ao Congresso Nacional segundo o artigo 34. Já o Senado, deveria ser composto por 3 senadores de cada estado e do Distrito Federal (art. 30) com mandato de 9 anos de duração, renovando-se 1/3 da casa a cada 3 anos (art. 31).

³⁸ O regionalismo é um comportamento político, entre tantos, característico de um sistema federal, no qual os governos subnacionais aceitam a existência de um governo federal, mas buscam o favoritismo político e econômico da unidade política maior (LOVE, 1993).

No aspecto fiscal, competia exclusivamente ao governo federal decretar impostos sobre a importação e taxas de selo, dos correios e telégrafos federais e criar e manter as alfândegas (art. 7). Cabia aos estados decretar impostos sobre exportação de mercadorias de sua própria produção, imóveis rurais e urbanos, transmissão de propriedades e indústrias e profissões e sobre as taxas de selos e contribuições aos seus telégrafos e correios (art. 9). Os estados também podiam tributar a importação de mercadorias estrangeiras destinadas ao consumo nos seus territórios, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro Federal, além de negociar empréstimos estrangeiros e vender títulos fora do país. Dessa forma, a Constituição de 1891 garantiu aos governos estaduais grande autonomia fiscal.

Contudo, a divisão de receitas estabelecida pela Constituição acentuava as desigualdades regionais, ao beneficiar os estados exportadores em detrimento daqueles que não eram fortes na exportação (ABRUCIO, 1998). Como os principais impostos dos estados estavam vinculados ao nível de desenvolvimento econômico, os governos mais atrasados teriam uma arrecadação e uma capacidade de investimento menor (ARAUJO, 2005). Somava-se a isso, a ausência de um mecanismo de redistribuição fiscal do governo federal que se adequasse às condições socioeconômicas dos estados e fizesse frente às desigualdades territoriais. A Constituição apenas definiu que cada estado deveria arcar com recursos próprios os seus serviços, obrigando a União a prestar auxílio somente em casos de calamidade pública quando solicitada (art. 5). Nessas circunstâncias, os estados economicamente menos desenvolvidos sobreviviam com os impostos interestaduais ou recorreriam ao governo federal, tornando-se dependentes financeiramente do mesmo (LOVE, 1993; ARAUJO, 2005).

Quanto aos municípios, os estados deveriam se organizar de forma a assegurar a autonomia e os interesses locais (art. 68). Assim, os municípios não eram entes federados dotados de plena autonomia, pois coube à legislação estadual definir os limites da extensão e do conteúdo das atribuições e dos poderes locais. Além disso, na prática os municípios eram politicamente frágeis e economicamente dependentes dos estados (ARAUJO, 2005).

Durante a Primeira República a descentralização do ensino foi aprofundada. A Constituição de 1891 foi muito restrita ao tratar do tema, apenas definindo como competência não privativa do Congresso Nacional animar o desenvolvimento das letras, artes e ciências, criar instituições de ensino superior e secundário nos estados e prover a instrução secundária no Distrito Federal (art. 35). Assim, o governo federal poderia desenvolver a educação secundária junto aos estados. Contudo, como a Constituição não foi clara na divisão das competências o que ocorreu na prática foi a transferência dos encargos administrativos e fiscais desse nível de ensino para os estados, enquanto que o governo federal atuou na legislação da

política. Na educação primária, como continuidade da trajetória de descentralização, os estados buscaram expandir os seus sistemas de ensino.

A ausência de compromisso do governo federal com a instrução elementar e de regras e diretrizes comuns e mecanismos de coordenação e financiamento do ensino criaram obstáculos para a construção de uma política nacional de educação. Além disso, a autonomia subnacional conquistada combinada à oligarquização e assimetria territorial do poder na estrutura federativa e o desigual sistema tributário do país reforçou o modelo de duplicidade de redes e as diferenças educacionais ente os estados (CARTOLANO, 1994; ABRUCIO, 2010; OLIVEIRA, SOUSA, 2010).

Assim, desenvolveram-se dois modelos paradigmáticos de ensino no país e que foram se aprofundando ao longo do século XX: o primeiro dos estados das regiões Sul e Sudeste, mais ricos, e, em alguma medida, do Centro-Oeste que assumiram a responsabilidade pela oferta educacional e expandiram seus sistemas próprios de ensino, recorrendo de forma subsidiária aos municípios; e o segundo dos estados das regiões Norte e Nordeste, mais pobres, que não buscaram ampliar o sistema de ensino, deixando, em certa medida, essa atribuição para os municípios que se desobrigaram da tarefa nos limites de suas possibilidades (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

Portanto, o federalismo oligárquico, pautado pelo predomínio dos estados em relação ao governo federal, influenciou a política educacional de tal maneira que as tendências descentralizadoras, por um lado, descartaram o papel do governo federal no desenvolvimento da educação, sobretudo no ensino primário, e, por outro, reproduziram as desigualdades econômicas e educacionais entre os estados, sendo que alguns deles conseguiram desenvolver os seus sistemas de ensino, enquanto outros tiveram maiores dificuldades para fazê-lo.

De fato, as ações da União na educação primária na Primeira República foram raras, se dedicando especialmente às reformas do ensino secundário e superior³⁹. Embora as reformas buscassem a uniformização e reorganização da educação secundária de caráter regular e com sentido e funções próprias, a sua orientação predominante continuou sendo para o ensino superior, não se diferenciando substancialmente da política do Império (PALMA FILHO, 2005a; FERREIRA JR., 2010). Essa concepção fazia sentido num país com muitos analfabetos, onde a maioria da população não tinha acesso ao ensino primário e os poucos que chegavam ao ensino secundário buscavam ingressar no nível superior (PALMA FILHO, 2005a).

³⁹ Entre as ações destacam-se: Reforma Benjamin Constant (1890); Código Epiáfio Pessoa (1901); Reforma Rivadávia Corrêa (1911); Reforma Carlos Maximiliano (1915); e Reforma João Luiz Alves Rocha Vaz (1925).

Já alguns estados instituíram reformas educacionais com o objetivo de ampliar suas redes e modernizar o ensino primário. Tais reformas ocorreram de forma desigual e estiveram calcadas na política de governadores, uma vez que somente alguns estados, geralmente mais desenvolvidos, assumiram os princípios reformadores (ARAÚJO, 2005). E, de fato, nas reformas implementadas antes e depois de 1920, o estado de São Paulo, um dos pilares da política de governadores, se tornou referência para as ações adotadas pelos demais governos subnacionais.

No início da década de 1890, sob influência dos princípios liberais da educação pública, gratuita, universal, obrigatória e laica, São Paulo implementou uma reforma na estrutura e no currículo escolar do ensino primário baseado no modelo de grupos escolares⁴⁰, o qual se espalhou por várias cidades de diferentes estados. Contudo, o modelo do grupo escolar esteve longe de atingir todo o território nacional, tal que em muitas localidades as antigas práticas de escolarização – aulas isoladas e o ensino familiar – ainda eram predominantes ou conviviam com as formas modernas de ensino (SCHUELER; MAGALDI, 2009). Além disso, tal modelo teve alcance limitado em termos de expansão e democratização do ensino para a população e o sistema educacional continuou identificado com aspectos pedagógicos elitistas da escola imperial, uma vez que os filhos de ex-escravos e os brancos pobres continuaram excluídos do acesso ao ensino primário (SCHUELER; MAGALDI, 2009; FERREIRA JR., 2010).

Outro movimento de mudança da política educacional no âmbito estadual, porém mais profundo que o anterior, foram as reformas implementadas nas décadas de 1920 e 1930 nos diferentes níveis e tipos de ensino, fundamentalmente na educação primária e normal. A ação pioneira desse movimento foi a Reforma Sampaio Doria em São Paulo, em 1920, a qual foi seguida por outras reformas em diferentes estados com o objetivo de ampliar o acesso ao ensino e combater o analfabetismo⁴¹.

Contudo, embora o governo federal não tenha empenhado muitos esforços na educação primária na Primeira República, tendo prevalecido o papel dos estados na sua gestão, as reformas estaduais contribuíram para tornar esse nível de ensino uma questão de interesse

⁴⁰ Modelo caracterizado pela construção de estabelecimentos escolares únicos, onde seriam ministradas as classes do ensino primário seriado com implantação de métodos pedagógicos modernos e o objetivo de expandir o seu acesso (SCHUELER; MAGALDI, 2009; CARVALHO, 2020).

⁴¹ Reformas Carneiro Leão (1922-1926), Fernando de Azevedo (1927-1930) e Anísio Teixeira (1931-1935) no Rio de Janeiro; Reforma Lourenço Filho (1922-1923) no Ceará; Reforma Anísio Teixeira (1925-1927) na Bahia; Reforma José Augusto (1925-1928) no Rio Grande do Norte; Reforma Francisco Campos e Mário Casassanta (1927-1930) em Minas Gerais; Reforma Lysímaco da Costa (1927-1928) no Paraná; e Reforma Carneiro Leão (1928-1930) em Pernambuco (ARAÚJO, 2005; FILHO, 2005a; SCHUELER; MARIGALDI, 2009; FERREIRA JR., 2010; CARVALHO, 2020).

nacional e foram antecedentes importantes para o surgimento de um sistema nacional de educação a partir de 1930 (PAIVA, 1989; ARAUJO, 2005; PALMA FILHO, 2005a).

As reformas se inseriram num grande debate entre as elites políticas e intelectuais no qual a educação foi colocada como problema central da sociedade brasileira e como solução para o progresso social e econômico da nação e a construção do Estado republicano⁴². A crença do potencial transformador da educação era típica de uma sociedade que passava por processos incipientes de urbanização e industrialização, sendo que um grande contingente de imigrantes e brasileiros de diferentes regiões passaram a migrar para os centros urbanos (CARTOLANO, 1994; CARVALHO, 2020). Entre 1890 e 1920, a população brasileira passou de 14,3 para 27,5 milhões de habitantes (FAUSTO; DEVOTO, 2004), sendo que o país recebeu mais de 3,4 milhões de estrangeiros durante o período (KREUTZ, 2020).

Nesse contexto, o analfabetismo foi visto como inimigo maior a ser combatido, sendo necessário e urgente a expansão da instrução elementar para as camadas populares e a inserção dos imigrantes na sociedade. O analfabetismo era, de fato, um grande problema na Primeira República, considerando que entre as pessoas com 5 anos ou mais o índice alcançava 71,2% e entre as pessoas com 15 anos ou mais chegava a 64,9% em 1920 (FERRARO, 2002). Assim, mais da metade da população brasileira ainda não era alfabetizada ao final do período.

Na educação primária geral⁴³, o contingente de pessoas com acesso a esse nível de ensino aumentou de forma significativa, passando de 258 mil matrículas entre 1888 e 1889 para mais de 2 milhões em 1930 (ARAUJO, 2005). Contudo, a frequência escolar era baixa e a qualidade oferecida pela maioria das escolas era muito precária (PAIVA, 1989).

Na educação secundária, segundo o primeiro Anuário Estatístico do Brasil (AEB), publicado entre 1916 e 1927, o contingente escolar desse nível de ensino no setor público era extremamente pequeno com apenas 2.068 alunos matriculados, 24 escolas e 431 docentes em 1912. A esfera estadual representava a maior participação na gestão do ensino secundário público, com 84,1% das matrículas, seguida pela esfera federal (13,8%) e municipal (2,1%). O ensino privado concentrava a grande parte do contingente da educação secundária no país com destaque para a Igreja Católica que tinha o controle de 70% dos estabelecimentos privados

⁴² Os discursos sobre a centralidade da educação ficaram conhecidos como “entusiasmo pela educação” e “otimismo pedagógico” que traduziam a percepção exagerada do ensino como fator determinante de transformação da sociedade brasileira.

⁴³ O ensino primário geral incluía o pré-primário (maternal e infantil), o fundamental (comum e supletivo) e o complementar (pré-vocacional e vocacional). A escolha do ensino primário geral se deve à possibilidade de analisar os dados disponíveis para esse nível de ensino. Também há a dificuldade de analisar séries históricas com os dados disponíveis, devido às diferentes formas de apresentação das informações e às mudanças e discontinuidades das categorias de ensino definidas na legislação brasileira (ARAUJO, 2005). Assim, até 1945 foram utilizados dados do ensino primário geral para uma análise contínua e mais cuidadosa.

(HASENBALG, 2006; NUNES, 2020). Assim, o acesso à educação secundária continuou bastante restrito pelo número ínfimo de alunos matriculados e pelo fato de o setor público não ter se comprometido mais com a expansão da sua oferta, deixando-a nas mãos da iniciativa privada.

Portanto, considerando as características da estrutura geral da federação e da política de educação na Primeira República, pode-se inferir que, em primeiro lugar, o tipo oligárquico do sistema federal conferiu aos governos estaduais as condições político-institucionais e fiscais para aprofundar as suas ações no ensino, principalmente através de reformas. O regime republicano e os contextos socioeconômicos de urbanização, imigração e industrialização também favoreceram o desenvolvimento das ações dos governos estaduais no ensino a favor da expansão do seu atendimento, especialmente no nível primário, e como resposta aos problemas educacionais do país.

Assim, os estados, que vinham desenvolvendo pouco a pouco os seus sistemas próprios de ensino desde o Império, conseguiram fortalecer e ampliar suas redes, conquistando uma grande liberdade de ação para atuar na educação frente ao governo federal. Isso ocorreu não só no ensino primário, o qual já era uma área de atuação estadual, mas também no nível secundário, o qual foi gradativamente sendo assumido pelos estados. A União ainda buscou influenciar a educação secundária por meio das reformas nacionais implementadas a partir de 1890 com o objetivo de uniformizar o nível de ensino e servir de modelo para os sistemas estaduais. Porém, esta influência não predominou em razão do fortalecimento político dos estados na esfera nacional e da sua maior liberdade para conduzir o ensino.

Em segundo lugar, a instauração da estrutura federal num sistema oligárquico de poder reforçou as desigualdades políticas e fiscais entre os governos subnacionais que refletiram nas diferentes capacidades dos estados em ofertar e financiar o ensino. Colaborou para isso, o federalismo fiscal e o regime tributário da Constituição de 1891 que favoreceram economicamente os estados exportadores e mais desenvolvidos em detrimento dos mais atrasados. Além disso, não houve a destinação de recursos específicos que assegurassem os encargos dos serviços descentralizados do ensino nem instrumentos de coordenação federativa do governo federal que auxiliassem os governos subnacionais na educação. Assim, os estados tiveram que arcar com todo o ônus de prover e expandir o ensino num contexto de crescimento da população, de modernização da sociedade e de aumento das demandas educacionais. Apenas os estados que, no geral, tinham maior capacidade política, técnica e fiscal conseguiram atuar de forma mais sistemática na expansão do ensino.

A partir de 1930, o contexto político da República irá se modificar novamente e, embora tivesse mantido a federação como forma de organização territorial do poder, se caracterizou pela forte centralização política. Nesse contexto, a trajetória da política de educação nos níveis primário e secundário começa a se modificar com a participação cada vez maior da instância nacional na organização e desenvolvimento do ensino, como será visto a seguir.

3.3. A centralização política e o papel do governo federal na coordenação da educação a partir de 1930.

Entre 1930 e 1985 ocorreram mudanças fundamentais na estrutura federal e na política dos níveis primário e secundário no Brasil. Embora nesse período o sistema político tenha passado por fases distintas, em alguns momentos mais autoritárias e em outros mais democráticas, no geral ele foi marcado por tendências centralizadoras e intervencionistas do Estado. O governo federal se fortaleceu política e economicamente em detrimento da autonomia dos governos subnacionais e passou a ter uma participação cada vez mais ativa na produção de políticas sociais, entre elas a educação.

O primeiro momento de mudança foi a instauração do governo de Getúlio Vargas em 1930, o qual adotou, no princípio, uma postura conciliadora entre as oligarquias estaduais que defendiam a autonomia e limites do poder da União e aqueles que defendiam o Estado centralizado e intervencionista (CAMARGO, 1993; ABRUCIO, 1998). Esse foi o cenário de disputa política que marcou a Assembleia Constituinte de 1934, sendo Vargas o grande articulador de alianças políticas em prol de um projeto corporativista, centralizador e interventor, mas sem desprezar o poder das elites regionais e locais (ARAUJO, 2005).

A Constituição de 1934 ampliou as competências da União, em especial as privativas (art. 5 e 6). Aos estados também foram garantidas competências privativas quanto ao poder de legislar sobre a Constituição e leis próprias e elaborar leis supletivas ou complementares à legislação federal (art. 7). Já os municípios deveriam ser organizados de forma que lhes fosse assegurada a autonomia em tudo que dizia respeito aos seus interesses e na organização dos serviços de suas competências (art. 13). Esse mesmo dispositivo definiu a eleição dos prefeitos e dos vereadores da Câmara Municipal, sendo que os primeiros poderiam ser eleitos pela última⁴⁴.

⁴⁴ A ressalva é que os prefeitos no Município da Capital e nas instâncias hidrominerais poderiam ser nomeados pelo governo do Estado e os estados poderiam intervir nos municípios em determinados casos.

Na questão fiscal, a Constituição ampliou as competências da União e dos estados em relação à criação de impostos. Ao governo federal coube a atribuição de decretar impostos sobre a importação e consumo de mercadorias, rendas e proventos, transferência de fundos para o exterior, atos regulados por lei e demais serviços federais (art. 6). Aos estados coube decretar impostos sobre a propriedade territorial, transmissão de propriedade, consumo de combustíveis, vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, exportação de mercadorias, indústrias e profissões e atos regulados por lei e demais serviços estaduais (art. 8). Aos municípios também foram atribuídas as competências de criar, arrecadar e aplicar impostos e taxas (art. 13). Além disso, foi estabelecido pela primeira vez um sistema de partilha de receitas pelo qual os estados deveriam repassar aos municípios metade do imposto arrecadado de indústrias e profissões e o imposto sobre a renda de imóveis rurais (art. 8 e 13).

Assim, em comparação à Constituição de 1891, o texto de 1934 fortaleceu a autonomia dos municípios que, embora não fosse plena, conferiu-lhes um grau maior de liberdade em relação aos governos estaduais por meio da definição de atribuições administrativas, fiscais, legislativas e políticas.

Com o golpe de Estado de 1937, armado pelo próprio presidente Vargas, inaugurou-se o Estado Novo, fase que representou o ápice do processo de centralização e intervencionismo nacional que já vinha ocorrendo no país, mas que nesse momento pode ser consolidado com um sistema demasiadamente autoritário que praticamente abandonou a federação. A Constituição de 1937, que veio substituir a anterior, subverteu a autonomia política dos estados em relação ao governo federal, redefinindo o padrão das relações intergovernamentais.

A nova Constituição ampliou as atribuições do governo federal, principalmente do Poder Executivo Nacional (PEN), o qual pôde intervir nos governos subnacionais e submeter os demais poderes da República. Os mandatos dos governadores eleitos deveriam ser confirmados pelo PEN e, caso não fossem aprovados, o presidente tinha a prerrogativa de intervir nos estados (art. 176). O PEN também poderia expedir decretos-lei sobre todas as matérias de competência legislativa da União enquanto o Congresso Nacional estivesse dissolvido (art. 180). Isso porque ficou determinada a dissolução dos poderes legislativo nacional, estadual e municipal, cabendo o presidente marcar novas eleições depois que fosse realizado um plebiscito⁴⁵ (art. 178). Aos governadores coube outorgar as constituições estaduais

⁴⁵ Como o plebiscito nunca foi realizado, na prática a Constituição não vigorou em termos jurídicos e Vargas pôde governar o país de forma autoritária por meio de decisões unilaterais (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

enquanto o legislativo estadual estivesse dissolvido (art. 181) e nomear os prefeitos municipais (art. 27).

No aspecto fiscal, a Constituição de 1937 não alterou substancialmente as competências definidas na carta de 1934. Contudo, houve um grande avanço do poder central na questão tributária, tal que as receitas dos estados foram reduzidas com a extinção dos impostos interestaduais, enquanto que a União aumentou sobremaneira o gasto público federal, alcançando quase 70% da despesa total do país (FAUSTO; DEVOTO, 2004).

A Era Vargas também marcou um novo modelo de Estado forte, interventor e nacional-desenvolvimentista, o qual por meio do processo de substituição de importações impulsionou a industrialização no país. Entre os países latino-americanos de industrialização mais antiga, o Brasil tinha, em 1929, o terceiro maior percentual de participação do setor industrial no PIB de 11,7%, aumentando para 13,1%, em 1937, e 17,3% em 1947 (FURTADO, 2007).

No Estado intervencionista varguista, o governo federal intensificou suas ações no campo do bem-estar social e na educação assumiu novas responsabilidades não só nos níveis de ensino secundário e superior, como historicamente já ocorria, mas também no ensino primário. Várias foram as iniciativas que representaram um movimento da esfera federal em reestruturar o ensino no país por meio da construção de uma política nacional de educação.

A primeira iniciativa foi a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública em 1930, no qual foi realizado um conjunto de reformas em 1931. No ensino secundário⁴⁶, a reforma buscou a equiparação entre as instituições privadas e públicas, exigindo a equivalência de todos os estabelecimentos de ensino com a base curricular do Colégio Pedro II⁴⁷ e a sua fiscalização por meio de um órgão federal. Foi implementado o currículo seriado com frequência obrigatória e os exames preparatórios para o ensino superior foram extintos. A finalidade do ensino secundário passou a não ser unicamente a preparação para as faculdades, mas também a habilitação geral do aluno para a sua escolha profissional. Contudo, isso não significou a democratização do acesso ao ensino secundário, já que a reforma acabou reforçando a preparação para o ensino superior, pois sua organização em dois ciclos enfatizava a velha tradição bacharelesca a serviço de uma elite intelectual (PALMA FILHO, 2005b; FERREIRA JR., 2010). O setor privado também aumentou a sua participação no ensino secundário favorecido pela política de equiparação (ROCHA, 1990).

⁴⁶ Decretos n. 19.890 de 1931 e n. 21.241 de 1932.

⁴⁷ Antigo Colégio Dom Pedro II.

A segunda medida adotada foi a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), decreto n. 19.850 de 1931. Cabia ao Conselho entre outras atribuições: sugerir medidas de ampliação dos recursos transferidos do governo federal para os estados e municípios destinados à organização e desenvolvimento do ensino; e firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior atendendo aos interesses do país (art. 5). Assim, o CNE era mais uma instituição federal que reforçava o novo papel de coordenação da União sobre a política de educação.

A Constituição de 1934 foi um marco para a política educacional, trazendo inovações na organização, financiamento e no papel dos entes federados no ensino. Pela primeira vez um texto constitucional reservou um capítulo específico para a educação como direito de todos (art. 149). Ao governo federal e estados coube a competência concorrente em difundir a instrução pública em todos os seus graus (art. 10). Entre as competências da União cabe destacar: traçar as diretrizes e o plano nacional de educação⁴⁸, abrangendo todos os graus e ramos do ensino; reconhecer e fiscalizar os estabelecimentos secundários; manter o ensino secundário do Distrito Federal; e exercer ação supletiva onde for necessário, por deficiência de iniciativa ou de recursos (art. 5 e 150). Aos estados e ao Distrito Federal competia organizar e manter os seus respectivos sistemas educacionais, respeitadas as diretrizes nacionais, (art. 151) e deveriam estabelecer Conselhos de Educação com funções similares ao CNE e departamentos autônomos de administração do ensino (art. 152).

No financiamento, a Constituição definiu pela primeira vez percentuais de recursos de cada nível de governo para a educação, cabendo à União e aos municípios aplicar nunca menos de 10% e os estados e o Distrito Federal nunca menos de 20% da renda resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino (art. 156). A União também deveria aplicar 20% das cotas destinadas no orçamento anual no ensino nas zonas rurais. Além disso, todos os níveis de governo deveriam destinar parte dos seus patrimônios territoriais para fundos de educação, sendo uma parte deles aplicada em auxílios a alunos necessitados (art. 157).

Contudo, com a instauração do Estado Novo, a Constituição de 1937 retrocedeu em relação ao texto anterior. Assim, a educação das crianças não foi mais definida como direito público e sim como direito e dever primeiro dos pais, cabendo ao Estado colaborar de maneira principal ou subsidiária para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências do ensino particular (art. 125). Em segundo lugar, definiu-se que para os alunos que não alegassem ou não pudessem alegar escassez de recursos deveria ser cobrado um valor mensal no ensino (art.

⁴⁸ O Plano Nacional de Educação (PNE) não chegou a ser votado na Câmara dos Deputados devido à dissolução do Congresso Nacional com a instauração do Estado Novo em 1937 (CORRÊA, 2009).

130). Em terceiro, não se exigiu mais um plano nacional de educação e nem a previsão de vinculação orçamentária própria para o ensino.

Em relação às competências dos níveis de governo, cabia privativamente ao governo federal fixar as bases, determinar os quadros da educação nacional e traçar e legislar as diretrizes para a formação das crianças e jovens (art. 15 e 16). O texto tinha um aspecto centralizador, pois não explicitava atribuições dos governos subnacionais nos seus sistemas próprios de ensino dando ênfase à educação privada. Assim, os estados e municípios deveriam assegurar o ensino na infância e juventude por meio da criação de instituições públicas quando faltassem recursos necessários à educação nas instituições privadas (art. 129).

Outra iniciativa do governo federal foi a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP), decreto-lei n. 4.958 de 1942, como instrumento de colaboração entre os níveis de governo (ROCHA, 1990). O FNEP seria formado pela renda proveniente dos tributos federais (art. 2) destinados à ampliação e melhoria do ensino primário e em auxílio a cada um dos estados, territórios e Distrito Federal (art. 3). Para fixar os termos gerais da cooperação federal do FNEP foi firmado o Convenio Nacional de Ensino Primário (CNEP) entre a União, os estados e o Distrito Federal, por meio do decreto-lei n. 5.293 de 1943. Os estados e o Distrito Federal deveriam aplicar pelo menos 15% da renda dos seus impostos na manutenção, ampliação e aperfeiçoamento do ensino primário em 1944. O percentual deveria alcançar 20% até 1949, mantendo esse mínimo nos anos seguintes. Os estados também deveriam realizar um convenio com os municípios que deveriam aplicar o mínimo de 15% no ensino primário até 1949, mantendo esse percentual nos demais anos. Contudo, não foi definido o percentual que a União deveria destinar para o ensino, ficando a cooperação atribuída aos limites dos recursos do FNEP e em conformidade com as necessidades de cada unidade federativa. Assim, embora a vinculação de recursos para a educação não estivesse mais constitucionalizada no texto de 1937, o CNEP retomou a proposta definindo os percentuais para os estados e municípios, mas excluindo o governo federal.

Em 1945, por meio do decreto n. 19.513 foram estabelecidos os critérios de distribuição dos recursos do FNEP para os governos subnacionais. O auxílio federal deveria levar em conta o número de crianças entre 7 e 11 anos de idade que não estivessem matriculadas no ensino primário, sendo que 70% dos recursos deveriam ser destinados para as construções escolares, 25% para a educação de adolescentes e adultos analfabetos e 5% para bolsas de estudos de aperfeiçoamento técnico (art. 2, 3 e 4).

A atuação do governo federal na educação foi reforçada com as reformas em vários tipos e níveis de ensino por meio das “Leis Orgânicas do Ensino, implementadas gradualmente a

partir de 1942 e concluídas em 1946 após a queda de Vargas. A Lei Orgânica do Ensino Secundário (LOES) de 1942, decreto-lei n. 4.244, trouxe poucas modificações e buscou dar continuidade à reforma de 1931. O ensino secundário ficou dividido em dois ciclos: o ginasial com duração de 4 anos; e o colegial, de 3 anos, que poderia ser clássico ou científico (art. 3 e 4). Contudo, a LOES não conseguiu romper com os princípios tradicionais do ensino secundário e consagrou uma dualidade entre a educação clássica, para as elites, e a educação para o trabalho de mais fácil acesso às classes mais baixas (PALMA FILHO, 2005b; FERREIRA JR., 2010).

A Lei Orgânica do Ensino Primário (LOEP), decreto-lei n. 8.529 de 1946, foi uma proposta inovadora como a primeira legislação específica de âmbito nacional para esse nível de ensino. A educação primária abrangia o ensino fundamental para as crianças de 7 a 12 anos de idade e o ensino supletivo para adolescentes e adultos (art. 1, 2 e 3). As escolas deveriam formar em cada estado, território e no Distrito Federal um só sistema escolar com a devida unidade de organização e direção e sobre legislação própria (art. 24, 25 e 26). No financiamento, os estados e o Distrito Federal deveriam reservar a cota parte de recursos de impostos fixada no Convênio do FNEP para a manutenção e desenvolvimento do ensino primário (art. 45). Os recursos destinados à educação primária pelos municípios, por força do mesmo Convênio, poderiam ser incorporados às cotações estaduais ou terem aplicação direta (art. 46).

Portanto, as iniciativas nacionais na educação adotadas na Era Vargas abriram um novo caminho na trajetória da política: a formulação e legislação de normas e diretrizes pelo governo federal e a responsabilidade dos governos subnacionais pela sua implementação, com a possibilidade de ações de colaboração e coordenação entre os níveis de governo; e a autonomia dos entes subnacionais para legislar em matérias de competência concorrente ou aquelas delegadas pela União. No financiamento, a legislação nacional rompeu com a trajetória anterior na medida em que definiu percentuais de recursos mínimos para a educação, os instrumentos de auxílio e de cooperação federal e critérios de distribuição dos recursos considerando os problemas reais do ensino brasileiro. Assim, a legislação obrigou os níveis de governo a se comprometerem com o desenvolvimento do ensino, em especial o governo federal que, se nos períodos anteriores esteve ausente, passou a assumir a sua responsabilidade sobre a educação por meio da coordenação e colaboração com os entes subnacionais.

Com a renúncia de Vargas, em 1945, até o golpe de Estado de 1964 o Brasil viveu uma experiência democrática federativa. As eleições dos poderes executivo e legislativo nos governos subnacionais foram reestabelecidas e a sua autonomia legislativa e fiscal fortalecida. Porém, o federalismo desse período herdou da era getulista o fortalecimento do governo federal,

e fundamentalmente do PEN, como núcleo do poder político-institucional e econômico do Estado interventor (ABRUCIO, 1998).

A Constituição de 1946 veio afirmar a democracia e revigorar a federação. O texto foi amplo ao definir as competências legislativas da União (art. 5), inclusive sobre os impostos (art. 15) e os critérios de intervenção nos estados (art. 7 a 14). Cada governo estadual tinha o poder de legislar sua Constituição e leis próprias, observados os princípios da Constituição federal (art. 18), além de decretar impostos (art. 19) e todos os poderes que implícita ou explicitamente não lhe estavam vedados. Os municípios tiveram sua autonomia política, legislativa, fiscal e administrativa assegurada por meio da eleição de prefeitos e vereadores, da decretação e arrecadação de impostos e da organização e administração de serviços públicos locais⁴⁹ (art. 28 e 29).

No federalismo fiscal, a carta de 1946, com as modificações da EC n. 5 de 1961, ampliou o poder dos municípios e estados ao estabelecer um sistema de partilha que favoreceu uma distribuição maior de recursos. Além de garantir a arrecadação própria de impostos aos governos subnacionais, o texto estabeleceu que 10% do imposto sobre consumo de mercadorias e 15% do imposto sobre a renda e proventos arrecadados pelo governo federal deveriam ser distribuídos aos municípios (art. 15).

O período de 1945-1964 também foi marcado pela intensificação do processo de industrialização e urbanização no país e, de modo geral, com um forte crescimento econômico ainda sobre grande influência das políticas nacional-desenvolvimentistas e dos altos investimentos do Estado para ampliar as bases do sistema industrial brasileiro e do setor de infraestrutura (FAUSTO; DEVOTO, 2004; FURTADO, 2007).

Na educação, o texto de 1946 manteve alguns dos princípios e dispositivos das constituições anteriores. Assim, a educação foi considerada como direito de todos a ser ministrada pelos poderes públicos e pela iniciativa privada (art. 166 e 167). A educação primária era obrigatória e gratuita, enquanto que os demais níveis de ensino deveriam ser ofertados gratuitamente somente nos casos de falta ou insuficiência de recursos (art. 168). Competia à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 5) e organizar o sistema federal de ensino e dos territórios (art. 170). Aos estados e ao Distrito Federal coube organizar os seus sistemas educacionais (art. 171) e de legislar sobre os mesmos de forma complementar e supletiva às normas federais. Contudo, cresciam na época as ideias de autonomia e de

⁴⁹ Porém, assim como a Constituição de 1934, o texto de 1946 determinava que os prefeitos no município da Capital e nas instâncias hidrominerais poderiam ser nomeados pelos governadores e os estados poderiam intervir nos municípios em alguns casos específicos.

responsabilidade municipal sobre a educação primária, já anunciando uma distribuição de competências que considerasse a municipalização desse nível de ensino (ARAÚJO, 2005).

No financiamento, o texto retomou o percentual de vinculação de gastos na educação, no qual a União deveria aplicar no mínimo 10% e os estados e municípios 20% da renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 169). A diferença em relação à carta de 1934 é que a vinculação para os municípios aumentou de 10 para 20%, o que traduzia a expectativa de uma atuação mais forte do governo local na oferta educacional (ARAÚJO, 2005). O governo federal também deveria cooperar com auxílio pecuniário para o desenvolvimento dos sistemas subnacionais de ensino (art. 171).

Em 1961, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n. 4.024, como determinava a Constituição de 1946. A LDB incorporou o conceito amplo de obrigatoriedade do ensino ao definir o direito à educação como responsabilidade do poder público na sua oferta e no fornecimento de recursos que assegurassem a igualdade de oportunidades a todos (art. 3), uma conquista importante na trajetória da política. A lei instituiu o Ministério da Educação e Cultura como órgão que exerceria as atribuições do governo federal na educação (art. 6). Também foi criado o Conselho Federal de Educação (CFE), em substituição ao CNE, como esfera de proposição e deliberação dos assuntos referentes ao ensino, mantendo o intercâmbio com os conselhos estaduais de educação (art. 8 e 9). Estes últimos deveriam ser organizados por leis estaduais e exerceriam as atribuições definidas pela LDB (art. 10).

O governo federal deveria organizar o ensino público dos territórios nacionais e estender a sua ação supletiva a todo o país de acordo com as necessidades locais (art. 13). Os estados e o Distrito Federal deveriam organizar seus sistemas próprios de ensino e reconhecer, inspecionar e autorizar o funcionamento das escolas do ensino primário e médio não pertencentes à União (art. 16). Aos municípios foi designada a função de fazer a chamada da população escolar de 7 anos de idade para a matrícula na educação primária (art. 29).

No aspecto fiscal, a LDB determinou que o governo federal deveria aplicar anualmente no mínimo 12% e os estados, Distrito Federal e municípios 20% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 92). Com os recursos da vinculação seriam constituídos os fundos nacionais em cada nível de ensino. A lei ainda determinou as formas, como e onde os recursos deveriam ser preferencialmente aplicados, além das funções a serem desempenhadas pelo CFE e pelos conselhos estaduais na fixação e distribuição dos recursos. O CFE deveria elaborar o Pano de Educação referente a cada fundo dos níveis de ensino e os conselhos estaduais também poderiam elaborar planos para os seus sistemas educacionais.

Assim, a LDB teve o mérito de buscar fortalecer a coordenação e cooperação federativa ao definir mecanismos e critérios de distribuição de recursos e instituir arenas, como o CFE e os conselhos estaduais, que pudessem mediar as decisões, as políticas educacionais e a distribuição e aplicação das receitas na educação.

A LDB definiu a educação primária obrigatória para as crianças a partir de 7 anos (art. 27) e o ensino médio composto pelos ciclos ginasial de 4 anos e colegial de 3 anos, incluindo os cursos secundários, técnicos e de formação de professores (art. 34). A lei instituiu a equivalência entre os ensinos secundário e técnico profissional no acesso ao ensino superior. Contudo, a equivalência não conseguiu superar a dualidade entre a educação clássica e profissional, tal que duas redes de ensino foram mantidas no sistema educacional brasileiro com o ensino secundário tendo o privilégio de ser reconhecido socialmente em detrimento do ensino técnico (SANTOS, 2020).

O golpe de Estado engendrado pelas Forças Armadas em 1964 pôs fim à experiência de democracia federal no país. A ditadura militar foi sendo gradualmente instalada por uma Junta Militar e a estrutura federal foi sendo mutilada, assim como os poderes legislativo e judiciário, com o elevado grau de autoritarismo e de centralização no PEN. O modelo de relações intergovernamentais implantado tinha como características: a centralização das receitas tributárias e controle das transferências de recursos para os governos subnacionais por parte do PEN; a uniformização da atuação administrativa nos três níveis de governo guiada pelo planejamento central; e o controle integral das eleições dos governadores (ABRUCIO, 1998).

Os Atos Institucionais de 1964 e 1969, a Constituição de 1967 e a EC n. 1 de 1969 buscaram consolidar esse modelo determinando: a autorização do PEN para cassar mandatos legislativos em todas as esferas de governo; a intervenção federal nos estados e municípios sem qualquer restrição constitucional; a nomeação pelo presidente de interventores para os cargos de governador e prefeito ou as eleições indiretas para os governadores pela maioria absoluta das assembleias legislativas e a nomeação dos prefeitos das capitais pelos governadores; a extinção dos partidos políticos existentes⁵⁰; a eleição indireta para presidente e vice-presidente; e a prerrogativa do PEN em decretar o recesso do Congresso Nacional e das casas legislativas dos estados e municípios, estando autorizado a legislar em todas as matérias durante esse período.

⁵⁰ Novos partidos poderiam ser criados de acordo com a lei n. 4.740 de 1965. Contudo, devido às fortes restrições impostas pela legislação surgiram apenas dois partidos: a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido da situação; e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido da oposição.

No aspecto fiscal, a reforma tributária realizada pelos militares, por meio da EC n. 18 de 1965, do Código Tributário Nacional, lei n. 5.172 de 1966, e da Constituição de 1967, ampliou a concentração das receitas nas mãos do governo federal e o seu controle sobre as transferências intergovenamentais, reduzindo as prerrogativas fiscais dos governos subnacionais. A partir disso, o sistema tributário brasileiro se caracterizou pela crescente centralização fiscal no governo federal e pelas transferências condicionadas de recursos para os estados e municípios (ARAUJO, 2005). Isso beneficiou o governo federal e prejudicou os governos subnacionais, já que somente a esfera central poderia criar novos impostos, além de arrecadar a grande maioria deles, interferindo nas atribuições fiscais dos estados e municípios (ABRUCIO, 1998).

Para compensar a perda de receita dos governos subnacionais e amenizar a estratégia centralizadora foram criados o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Pela EC n. 18, o governo federal deveria destinar 10% dos impostos sobre a renda e sobre os produtos industrializados para o FPE e 10% para o FPM (art. 21). Contudo, os fundos tinham uma distribuição muito pequena de recursos e condicionavam o repasse à adequação aos programas do governo federal, o que implicava numa extrema rigidez orçamentária no âmbito subnacional (ARAUJO, 2005). O Ato Complementar n. 40, de 1968, estreitou ainda mais a autonomia fiscal dos estados e municípios e aumentou o controle do regime militar, ao definir maiores vinculações e exigências na elaboração de projetos por parte dos governos subnacionais para a liberação de recursos federais e ao diminuir o volume a ser repartido no FPE e FPM (ABRUCIO, 1998). Tais medidas aumentaram as desigualdades territoriais, o endividamento público, principalmente dos estados, e a dívida externa nas décadas de 1970 e 1980 (GERMANO, 1990; ARAUJO, 2005).

Pela Constituição de 1967 coube à União legislar e executar o plano nacional e as diretrizes e bases da educação (art. 8), organizar o sistema de ensino federal e dos territórios e prestar assistência técnica e financeira aos governos subnacionais, enquanto que aos estados e o Distrito Federal coube organizar seus sistemas próprios (art. 169). Contudo, a EC n. 1 de 1969 impôs a vinculação de 20% para os municípios na educação primária (art. 15), isentando os demais níveis de governo do seu financiamento. Esse dispositivo tinha a intenção de incentivar a descentralização e o desenvolvimento das redes municipais no ensino primário. A emenda também incentivava a privatização do ensino médio ao definir que o setor privado seria amparado pelo auxílio técnico e financeiro do Estado e que o poder público deveria substituir, gradualmente, o regime de gratuidade no ensino médio pelo sistema de concessão de bolsas de estudos (art. 176).

As reformas do regime militar na educação foram incorporadas na LDB de 1971, n. 5.692, que veio substituir a lei de 1961. A grande mudança com a nova LDB foi na estrutura da política educacional ao estabelecer: o ensino de 1º grau com duração de 8 anos e obrigatório dos 7 aos 14 anos de idade (art. 19 e 20); e o ensino de 2º grau com duração de 3 ou 4 séries anuais (art. 21 e 22). Assim, a legislação ampliou, seguindo os preceitos constitucionais, a escolaridade obrigatória do ensino primário de 4 para 8 anos. Essa medida buscava atender as demandas de expansão do acesso ao ensino e da qualificação da força de trabalho como forma de legitimar o regime militar junto à população brasileira (GERMANO, 1990).

Na educação de 2º grau, a lei substituiu a equivalência entre os ramos secundário de preparação para o nível superior e de ensino profissionalizante pela habilitação profissional compulsória. Contudo, a dualidade entre os dois ramos persistiu, pois a LDB camuflava a política do ensino médio voltado para o ensino superior e de acesso das classes mais ricas, enquanto que boa parcela da população brasileira era, na prática, excluída do 2º grau (CURY, 2020b; SANTOS, 2020). A exclusão era resultado dos altos índices de evasão escolar e de repetência no ensino de 1º grau, os quais, historicamente, atingiam a população mais pobre, situação que acompanhava o perfil de distribuição de renda e da desigualdade social do país (GERMANO, 1990; SANTOS 2020).

A estrutura de divisão de competências na educação integrou o modelo autoritário do regime militar por meio da centralização decisória de políticas públicas de forte caráter tecnocrático e burocrático e a descentralização na execução das mesmas com redução da autonomia subnacional. A LDB representou uma intervenção legislativa maior do governo federal na área educacional, avançando sobre os interesses dos governos subnacionais ao modificar a organização da educação e expandir o ensino de 1º grau (ABRUCIO, 2010).

Ao mesmo tempo, em nome da racionalização administrativa e econômica, a LDB buscou a descentralização ao atribuir aos municípios função importante no ensino (ARAÚJO, 2005). Assim, a legislação estadual deveria estabelecer as atribuições dos estados e municípios no desenvolvimento do ensino que visasse a progressiva responsabilidade municipal pelos encargos e serviços de educação, especialmente no 1º grau (art. 58). Esse dispositivo foi reforçado pela determinação de que os municípios deveriam aplicar 20% da sua receita tributária própria e 20% dos recursos transferidos do FPM no ensino de 1º grau (art. 59). Assim, a lei marcou um importante passo na trajetória da política educacional no sentido de normatizar, pela primeira vez, o processo de descentralização administrativa e fiscal do ensino para os municípios, embora, na prática, eles já atuassem no ensino de 1º grau.

O governo federal por meio de vários programas e fundos⁵¹ buscou sustentar iniciativas de financiamento e de auxílio técnico para os governos subnacionais de forma a controlar o manejo da política educacional e induzir a municipalização do ensino (ARAÚJO, 2005; ABRUCIO, 2010). O maior exemplo foi o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE), lei n. 5.537 de 1968, que tinha o objetivo de financiar programas na área educacional e prestar assistência técnica e financeira aos governos subnacionais como meio para desenvolver seus sistemas próprios de ensino.

Contudo, a política de municipalização num contexto de grande centralização política e fiscal trouxe graves consequências. A concentração de recursos na União, os critérios de repasse e a centralização federal no planejamento das políticas públicas acabou por reverter o princípio descentralizador, uma vez que esta lógica gerou um ciclo vicioso de perda de autonomia, empobrecimento e dependência dos governos subnacionais pelo poder central (ARAÚJO, 2005). Outras consequências foram: o aumento das desigualdades territoriais no financiamento do ensino; a manutenção do modelo de duplicidade de redes no ensino de 1º grau, sendo que nas regiões Sul e Sudeste predominavam-se as redes estaduais, enquanto que nas regiões Norte e Nordeste havia um largo processo de municipalização; a potencialização de atitudes predatórias dos níveis de governo na medida em que estimulava a competição por recursos e prejudicava aqueles que mais precisavam da ajuda do governo federal; a diminuição do gasto público na educação; a precariedade da infraestrutura escolar; o aumento do número de professores leigos; e a deterioração dos salários e condições de trabalho no sistema educacional (GERMANO, 1990; ARAÚJO, 2005).

Apesar dos problemas, entre 1930 e 1985, o Brasil mostrou um saldo muito positivo na alfabetização da população. O percentual de analfabetos das pessoas com 15 anos ou mais caiu de 55,9% em 1940 para 25,5% em 1980 (FERRARO, 2002), representando uma forte queda ao longo do período. No ensino primário, segundo o AEB, houve uma evolução no número de matrículas, passando de 2 milhões em 1932 para 3,4 milhões, em 1946, 9,3 milhões em 1963 e 24,7 milhões em 1985. A expansão substancial do número de alunos no regime militar se deve em partes à reforma implementada pela LDB de 1971 com a expansão da obrigatoriedade da educação de 1º grau, uma vez que esse nível de ensino passou a receber um número maior de alunos, afetando o crescimento da sua oferta⁵².

⁵¹ Alguns exemplos foram: Promunicípio, Edurural, Polonordeste, Pronasec, Projeto Nordeste, Pronacor e Programa do Livro Didático.

⁵² Um ano após a aprovação da LDB houve um grande crescimento do número de matrículas no ensino de 1º grau, sendo que de 1972 para 1973 foram acrescentadas mais de 4,5 milhões de inscrições.

Contudo, alguns problemas históricos do ensino primário permaneceram. Ao final do período, 15% da população entre 7 e 14 anos (em idade escolar) não tinha acesso ao 1º grau e 18,8% dos alunos desse nível de ensino estavam fora da faixa de escolarização obrigatória em 1985. Além disso, somando a taxa de repetência e evasão escolar constata-se uma perda de 42,6% na 1ª série e de 35,2% na 2ª série no mesmo ano (GERMANO, 1990). Dessa forma, embora a oferta do ensino de 1º grau tenha se expandido significativamente no período, inclusive na faixa etária obrigatória de escolarização, a frequência e o rendimento nesse nível de ensino estavam comprometidos, como sugerem os indicadores de evasão e repetência.

Os estados se destacam com o maior percentual de matrículas no ensino primário ao longo do período, embora com queda de 64,3%, em 1932, para 57,2% em 1985. Os municípios aumentaram gradualmente a sua participação, passando de 17,2%, em 1932, para 30,2% em 1985, indicando os efeitos da política de municipalização do ensino. O setor privado, que tinha um total de 18,4% de matrículas no ensino primário em 1932, teve uma queda na sua atuação, alcançando 12,1% em 1985. Já o governo federal manteve sua ínfima participação na gestão do ensino com menos de 1% das matrículas ao longo do período.

No ensino secundário também houve um crescimento substancial do número de matrículas, de 56 mil em 1932 para 282 mil, em 1946, 1,2 milhões em 1963 e 3 milhões em 1985. Com a reforma implementada pela LDB de 1971, o ensino de 2º grau passou a englobar todas as modalidades do ensino médio, não só a educação secundária, o que afetou a expansão da sua oferta. Contudo, mais da metade da população de 15 a 19 anos estava fora da escola em 1982 e 30,6% dos alunos matriculados tinha mais de 19 anos em 1985. Além disso, as taxas de reprovação e evasão alcançavam, respectivamente, 20% e 16,9% em 1983 (GERMANO, 1990). Dessa forma, assim como no ensino de 1º grau, os problemas de eficiência interna e rendimento do sistema educacional continuaram presentes no 2º grau.

O setor privado foi o que mais atuou historicamente na educação secundária tendo aproximadamente 69% das matrículas em 1935. Contudo, houve uma queda substancial da sua atuação após o regime militar, alcançando 33,3% em 1985. Os estados aumentaram gradualmente a sua participação até alcançar o primeiro lugar, de 22,5% em 1935 para 59% em 1985. Os municípios e o governo federal pouco atuaram nesse nível de ensino com no máximo 5% de participação cada um nas matrículas ao longo do período.

Em síntese, as trajetórias da política de educação nos níveis primário e secundário e do federalismo no Brasil sofreram modificações substanciais a partir de 1930, na medida em que o governo federal passou a ter uma atuação mais ampla e decisiva no cenário político nacional, de forma geral, e na educação em particular. Essa mudança pode ser explicada, em primeiro

lugar, pelo processo gradual de centralização política e fiscal da estrutura do Estado ao longo do século XX que deu ao governo federal as condições para conduzir a política de educação.

Por um lado, esse processo de centralização se acentuou durante as ditaduras varguista e militar que impuseram os interesses e as decisões nacionais em detrimento da autonomia dos governos subnacionais na educação. Foi assim que, durante o regime militar, o governo federal, em especial o PEN com a concentração de atribuições legislativas e fiscais, induziu a descentralização administrativa e fiscal do ensino. Por outro lado, a esfera federal, tanto em governos autoritários quanto democráticos, utilizou do fortalecimento da instância nacional para instituir mecanismos de coordenação e colaboração e de auxílio financeiro para promover o desenvolvimento do ensino no país.

Em segundo lugar, as transformações econômicas e sociais decorrentes dos processos de industrialização e urbanização também afetaram o modo e a intensidade com que o Estado brasileiro passou a atuar na sociedade, uma vez que tais mudanças acarretaram no aumento da demanda por mais serviços públicos que contribuiu para legitimar a ação do governo federal sobre a educação.

Portanto, no Brasil se instituíram dois legados na história da política de educação no seu arranjo federativo. O primeiro é a iniciativa dos estados no ensino primário com o desenvolvimento dos seus sistemas educacionais próprios, enquanto que o governo federal concentrou suas ações no nível secundário durante o século XIX. O papel dos estados na administração, financiamento e legislação da educação primária o tornou ator predominante nessa política até o final do período analisado. Ao longo do século XX, os estados foram aumentando a sua participação na condução do ensino secundário, ao mesmo tempo em que os municípios passaram a atuar cada vez mais na gestão e financiamento do ensino primário, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, onde o processo de municipalização já estava bastante avançado. Assim, em 1985, o ensino básico pertencia em sua grande parte ao poder público dos estados e municípios.

O segundo legado foi a crescente atuação do governo federal na política dos níveis primário e secundário a partir de 1930, em especial no aspecto legislativo com a regulamentação de políticas nacionais, normas e mecanismos de financiamento, redistribuição de recursos e auxílio técnico e financeiro federal específicos para o ensino. O papel de coordenação do governo federal através desse conjunto normativo representou um marco para a trajetória da educação, uma vez que rompeu com a histórica escassez de ações nacionais no ensino, especialmente no nível primário. Por meio desses instrumentos o governo federal induziu o

comportamento dos estados e municípios, afetando a atuação subnacional sobre a educação e viabilizando o desenvolvimento do ensino.

4. OS ARRANJOS FEDERATIVOS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA ARGENTINA E NO BRASIL NO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO.

Até a década de 1980, o ensino primário e secundário era competência administrativa dos governos subnacionais na Argentina e no Brasil e também do governo nacional argentino no nível secundário. As atribuições legislativa e fiscal na educação eram comuns aos níveis de governo em ambos os casos, com destaque para o Brasil, onde foi se construindo uma política nacional de educação sustentada pela coordenação do governo federal.

Nesse momento, os países passavam por processos políticos de transição das ditaduras militares para regimes democráticos que reorganizaram a estrutura federal. A autonomia e as atribuições federativas dos governos subnacionais foram fortalecidas, assim como novas responsabilidades sobre o ensino foram delegadas aos mesmos. O governo federal também foi convocado a atuar na educação, em especial como legislador e coordenador em busca da construção de um sistema nacional de ensino mais coeso e colaborativo. Nesse sentido, as trajetórias das políticas de educação nos níveis primário e secundário na Argentina e no Brasil ganharam novos contornos, embora alguns traços do passado se mantêm presentes nos seus arranjos atuais.

O presente capítulo tem como objetivo analisar os desenhos federativos da educação em ambos os países no período pós-redemocratização, tendo como referências as constituições de 1994 na Argentina e de 1988 no Brasil e as principais políticas nacionais adotadas para o ensino até 2021. Os arranjos da política educacional são analisados a partir das características das dimensões administrativa, legislativa e fiscal, das conexões entre elas e dos seus efeitos sobre a autonomia e o papel dos níveis de governo no ensino. Porém, antes, são descritos os aspectos da estrutura geral do federalismo na dimensão política-institucional.

O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira retoma brevemente a descrição do modelo de análise do federalismo apresentado no capítulo 1, considerando as suas dimensões e características, e que embasa a comparação dos arranjos federativos dos dois países. Na segunda e terceira seções são analisadas as características da estrutura geral do federalismo e do arranjo federativo na educação, respectivamente, na Argentina e no Brasil. A análise é feita a partir das constituições e das políticas nacionais que afetaram as atribuições dos níveis de governo sobre o ensino primário e secundário. A quarta seção apresenta a comparação entre os dois países considerando as semelhanças e diferenças dos arranjos federativos e as relações entre as dimensões analisadas.

4.1. Dimensões de análise dos arranjos federativos.

O Quadro 3, a seguir, reapresenta as dimensões e suas características para a análise da estrutura geral do federalismo e do arranjo da política de educação nos dois países conforme descrito no capítulo 1.

Quadro 3: Características das dimensões da estrutura geral do federalismo e do arranjo federativo na política de educação.

Dimensões	Características
<i>Características da estrutura geral do federalismo</i>	
Político-institucional	Competência para eleger representantes políticos nos poderes executivo e legislativo subnacional.
	Poderes constitucionais e atuação do Senado quanto aos interesses subnacionais.
	Regras de emenda à Constituição.
	Independência ou distinção entre os partidos nacionais e subnacionais.
	Poder de influência dos governos subnacionais no legislativo e executivo nacional.
<i>Características do arranjo federativo da educação</i>	
Administrativa	Distribuição de competências sobre a gestão das escolas.
	Dependência entre os níveis de governo para implementar a política de educação.
	Influência do nível de governo que legisla sobre o nível que executa a política de educação.
Legislativa	Distribuição de competências para legislar sobre a educação.
	Participação dos níveis de governo nas esferas de articulação federativa da educação.
	Tipo de competências legislativas na educação.
Fiscal	Distribuição de competências no financiamento da educação.
	Capacidade de arrecadação e gasto dos níveis de governo.
	Desenho, regras e tipos de TIGs para a educação.
	Poder fiscal para influenciar áreas de responsabilidades na educação de outro nível de governo.

Elaboração própria.

A dimensão político-institucional é um aspecto geral do federalismo que se refere ao poder político dos níveis de governo e às características do processo político decisório nacional, das relações intergovernamentais e das relações entre poderes dos distintos níveis de governo. As dimensões administrativa, legislativa e fiscal são analisadas especificamente para a política de educação considerando a distribuição de competências entre os níveis de governo na gestão,

legislação e financiamento do ensino e a participação nas esferas de articulação federativa da educação na dimensão legislativa.

As três últimas dimensões também são analisadas pelo grau de autonomia, medido na dimensão administrativa pela extensão com que cada nível de governo depende de outro nível para implementar o ensino e o grau com que o nível de governo que legisla sobre a educação orienta o nível que implementa a política. Na dimensão legislativa, o grau de autonomia depende do tipo de competência (exclusiva, compartilhada ou concorrente) para ditar regras e políticas na educação. Na dimensão fiscal, o grau de autonomia abrange: o desenho, as regras e os tipos de transferências intergovernamentais de recursos (TIGs) destinados à educação; a capacidade de arrecadação e de gasto dos níveis de governo; e o poder fiscal de um nível de governo para influenciar áreas de responsabilidades atribuídas a outros níveis de governo na educação. Por fim, são analisadas as distintas conexões entre as dimensões considerando que a dinâmica do arranjo federativo pode funcionar de forma distinta entre os países.

4.2. O arranjo federativo na Argentina.

4.2.1. Características gerais do federalismo: os aspectos político-institucionais na Constituição de 1994.

A transição para democracia na Argentina se deu com a queda do regime militar e a realização das eleições gerais em 1983, destacando-se a eleição direta para presidente do candidato vencedor Raúl Alfonsín (1983-1989). Do ponto de vista da organização territorial do poder, as eleições gerais para o executivo e legislativo subnacional representaram um momento importante para a federalização do país, embora fosse apenas o ponto de partida.

Com a promulgação da Constituição Nacional de 1994 (CN-94), no governo de Carlos Menem (1989-1999), foi adotada a forma representativa, republicana e federal (art. 1) com a garantia de autonomia política para as províncias em ditar suas próprias instituições e eleger seus governadores, legisladores e demais funcionários sem a intervenção do governo federal (art. 122). Também ficou garantida às províncias a autonomia legislativa para ditar suas próprias constituições respeitando os princípios e declarações da CN-94 (art. 5 e 123). Além disso, a cidade de Buenos Aires foi consagrada ente autônomo da federação com competências próprias de legislação e eleição direta do seu chefe de governo (art. 129), passando a se chamar Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA).

Uma das inovações jurídicas importantes foi a garantia da autonomia municipal em termos institucionais, políticos, econômicos e financeiros, cabendo às constituições provinciais

estabelecer o seu conteúdo e alcance (art. 123). Contudo, as províncias que reconheceram a autonomia municipal⁵³ deram diferentes interpretações para o preceito constitucional, sendo que parte delas outorgou um grau maior de autonomia política, administrativa e fiscal aos governos locais, mas na maioria dos casos isso não ocorreu e a antiga situação de subdesenvolvimento municipal permaneceu (BERNAL, 2014). Como a CN-94 não garantiu os meios para efetivar a autonomia municipal, deixando para as províncias a prerrogativa de definir os seus limites e conteúdo, os governos provinciais têm grande liberdade para restringir ou aumentar o poder dos governos locais. Assim, o desenvolvimento do município como ente político federado é dependente da vontade política de um ente federado maior.

O Senado é composto de 3 senadores por cada província e a CABA, eleitos pelo voto direto, sendo duas cadeiras para o partido político com mais votos e a terceira ao partido que se segue em número de votos (art. 54). O mandato dos senadores tem duração de 6 anos, podendo se reeleger indefinidamente, mas sendo renovados 1/3 dos distritos eleitorais a cada 2 anos (art. 54 e 56). A casa foi qualificada como câmara de origem para algumas iniciativas de interesse das províncias como a lei convênio do regime de coparticipação fiscal⁵⁴ e as políticas de crescimento, desenvolvimento e de combate às desigualdades territoriais (art. 75, inc. 2 e 19).

Contudo, na prática, tem predominado a disciplina partidária entre os senadores e deputados federais, favorecendo as iniciativas do governo nacional em oposição aos interesses provinciais (HERNÁNDEZ, 2009). A própria regra de composição do Senado contribui para o comportamento partidário dos senadores, uma vez que o número de votos dos partidos políticos passa a ser determinante para a eleição dos candidatos ao cargo. Além disso, as regras de emenda à Constituição não são muito exigentes, requerendo 2/3 do Congresso Nacional para reformá-la de forma total ou parcial (art. 30), facilitando a mudança do *status quo*.

Isso está vinculado ao sistema político argentino em geral, no qual decisões políticas relevantes são tomadas em larga escala pelo presidente em razão das suas vastas atribuições políticas e legislativas (HERNÁNDEZ, 2009). Porém, tais decisões são realizadas em vários casos por meio de negociações entre o Poder Executivo Nacional (PEN) e os governadores, sendo os últimos atores importantes na dinâmica política nacional, influenciando as carreiras e instruindo os deputados e senadores a aprovarem as propostas de seu interesse (ARDANAZ; LEIRAS; TOMMASI; 2012; SOARES; MACHADO, 2016).

⁵³ Apenas as províncias de Buenos Aires, Santa Fe e Mendoza ainda não reconheceram a autonomia dos seus municípios.

⁵⁴ O regime de coparticipação federal de impostos é o principal mecanismo de distribuição de recursos nacionais entre os níveis de governo na Argentina.

Essa dinâmica federativa aparece em acordos realizados pelo presidente e governadores nas políticas sociais, como a educação, e no regime fiscal. As relações de barganha no federalismo fiscal são fundamentais para a estabilidade do sistema político, uma vez que o presidente pode manobrar receitas discricionárias via transferências para as províncias, conquistando o apoio dos governadores que são incentivados a trocar votos no Congresso Nacional por recursos (TOMMASI, 2002; GONZÁLEZ, 2012; SOARES; MACHADO, 2016).

Por fim, o sistema partidário argentino é singular por apresentar partidos nacionais e provinciais. A autonomia das províncias em definir regras eleitorais e partidárias incentiva a criação de subsistemas partidários nas esferas nacional e subnacional e reproduz a influência dos governadores na dinâmica partidária e na formação das bancadas no legislativo nacional (ARDANAZ; LEIRAS; TOMMASI, 2012; SOARES; MACHADO, 2016). Assim, as coalizões nacionais entre os grandes partidos políticos podem ser definidas como alianças confederadas entre líderes de partidos provinciais, em particular os governadores, com forte atuação na esfera nacional (ARDANAZ; LEIRAS; TOMMASI, 2012). O papel dos governadores na coesão partidária e na formação de preferências dos parlamentares é reforçado pelos acordos fechados com o presidente, os quais são ratificadas pelo Congresso Nacional.

Portanto, esses fatores político-institucionais interligados tendem a não incentivar a proposição de políticas nacionais de bem-estar social, uma vez que as coalizões no PEN podem adotar estratégias distintas a depender do tipo de aliança que é formada com os governos provinciais (SOARES, MACHADO, 2016).

4.2.2. O arranjo federativo no ensino primário e secundário.

4.2.2.1. O papel das províncias na gestão do ensino nas reformas educacionais das décadas de 1990 e 2000.

Dando continuidade ao processo de descentralização administrativa da educação iniciado em 1978 com a transferência das escolas nacionais primárias para as províncias, o presidente Carlos Menem (1989-1995) buscou descentralizar os serviços do ensino secundário por meio da Lei de Transferência de Estabelecimentos de Nível Médio e Superior não Universitário, n. 24.049, de 1992. Esta lei facultava ao PEN transferir às províncias e à Cidade de Buenos Aires os serviços educativos administrados diretamente pelo governo nacional, os quais abarcavam o ensino secundário público e o setor privado (art. 1) A transferência das escolas deveria ser realizada mediante a celebração de convênios entre o PEN e cada um dos governos subnacionais, os quais seriam referendados pelas suas legislaturas (art. 2). O pessoal

docente, técnico, administrativo e de serviços gerais também deveria ser incorporado à administração provincial ou municipal (art. 8). Assim, a partir de 1992, foram transferidos mais de 2 mil escolas, 72 mil professores e 700 mil alunos do ensino secundário para as províncias e a cidade de Buenos Aires (FALLETI, 2010).

Os custos da descentralização, estimados em mais de 1,2 bilhões de pesos por ano, deveriam ser financiados com recursos da parte das províncias no regime de coparticipação fiscal (art. 14). Contudo, tais recursos não garantiram efetivamente o financiamento dos serviços educacionais descentralizados, já que não estavam condicionados ao ensino, podendo as províncias gastá-los da forma como desejassem. Esse mecanismo também prejudicou as províncias financeiramente, pois na medida em que a arrecadação dos impostos coparticipáveis fosse aumentando, o benefício seria em sua totalidade para a Nação e não para os governos subnacionais (CETRÁNGOLO; GATTO; 2002).

O PEN justificou que os governos provinciais passavam por um processo de grande crescimento da arrecadação de receita na década de 1990 e que por isso tinham as condições financeiras para arcar com os gastos da descentralização (FALLETI, 2001; CETRÁNGOLO; GATTO, 2002). O crescimento das receitas provinciais se deu com o aumento da sua arrecadação própria e dos recursos coparticipáveis como efeito da lei n. 23.538, de 1988, a qual regulamentou o regime de coparticipação (COCORDA; 2000; FALLETI, 2001). Os dados de Recursos Tributários de Origem Provincial (RTOP), da Direção Nacional de Assuntos Provinciais (DNAP) do Ministério da Economia, mostram que de fato houve um crescimento expressivo da arrecadação das províncias e da CABA, passando de aproximadamente 4,7 milhões de pesos em 1991 para 7,4 milhões em 1992, um aumento de 57,4%, o maior em toda a série histórica. O crescimento era ainda mais relevante considerando que entre 1986 e 1989 as províncias vinham de uma queda na arrecadação própria.

Assim, a descentralização do ensino secundário foi uma política adotada mais por motivos econômicos do que por razões ou necessidades do setor educacional, o que já havia ocorrido com o ensino primário. O fator econômico foi tão forte que o governo nacional buscou instrumentalizar a reforma educacional por meio de uma lei orçamentária. Porém, diante da resistência dos governadores e legisladores, o governo nacional teve que elaborar uma lei específica (n. 24.049) para realizar a transferência das escolas secundárias (CETRÁNGOLO; GATTO, 2002).

Contudo, essa mesma lei não deixou as províncias totalmente desamparadas e determinou que o governo nacional deveria cobrir o total dos custos dos serviços descentralizados quando o montante mensal arrecadado pelos governos subnacionais não

alcançasse a média mensal do período entre abril e dezembro de 1991 (art. 15). Por indisponibilidade de dados, não foi possível analisar o cumprimento dessa determinação logo após a promulgação da lei. Contudo, dados mais recentes de Recursos Tributários de Origem Nacional (RON), da DNAP, mostram que entre 2003 e 2021, o governo nacional transferiu, em média, quase 1,3 milhão de pesos para as províncias, cobrindo um pouco mais de um 1/10 do total de 1,2 bilhão de custos dos serviços descentralizados.

Portanto, embora não seja possível determinar o desempenho do governo nacional no início do processo de descentralização, para os anos mais recentes os dados mostram que esse nível de governo não cobriu o total de custos dos serviços transferidos como determinou a legislação. Além disso, chama atenção a contínua dependência das províncias pelas TIGs nacionais para conseguir arcar com os encargos descentralizados. Não é de se estranhar que, nos primeiros anos de implementação da lei, as províncias precisassem da ajuda financeira do governo nacional considerando o grande número de escolas secundárias que foram descentralizadas. Tais fatores apontam para o forte impacto da descentralização sobre o sistema de ensino e as contas públicas dos governos subnacionais que tiveram que arcar com a grande parte dos encargos, em razão do não cumprimento da lei por parte do governo nacional.

Outro fator que explica o êxito da descentralização do ensino secundário foram as negociações entre os níveis de governo. Mesmo com fortes poderes políticos e a situação unificada do seu gabinete, o presidente Carlos Menem teve que buscar o acordo com os governadores para transferir os serviços educacionais, pois o apoio das províncias à reforma foi uma pré-condição para a aprovação do projeto da lei de descentralização no Congresso Nacional (FALLETI, 2010). Assim, durante o ano de 1991 ocorreram diversas negociações bilaterais entre o PEN e os governadores que levaram à formulação da lei de 1992. Nesses acordos, o fator econômico foi mais uma vez predominante, pois os governos provinciais trocaram o seu apoio à iniciativa do PEN desde que o governo nacional cobrisse os custos da descentralização conforme definido pelo artigo 15 da lei (FALLETI, 2001). As negociações continuaram após a promulgação da lei e os acordos entre o PEN e cada um dos governadores estabeleceu a data de transferência das escolas secundárias nacionais para as províncias e as funções que os governos subnacionais deveriam assumir após a descentralização (FALLETI, 2010).

Em 1993, foi promulgada a Lei Federal de Educação (LFE), n. 24.195, com a finalidade de regulamentar a reforma da política educacional e cumprir com a descentralização das escolas secundárias. Assim, coube ao PEN favorecer a adequada transferência dos serviços educativos

auxiliando as províncias e a CABA (art. 53). Aos governos subnacionais coube as atribuições de organizar, administrar e avaliar seus sistemas próprios de ensino (art. 59).

A LFE foi um marco para a política educacional argentina⁵⁵ ao buscar uniformizar a estrutura do Sistema Educativo Nacional (SEN) da seguinte forma: educação geral básica (EGB) – nível primário – obrigatória com duração de 9 anos, dividida em ciclos e iniciando-se aos 6 anos de idade; e a educação polimodal – nível secundário – com duração mínima de 3 anos (art. 10). Além disso, a legislação nacional definiu, pela primeira vez, a atribuição do PEN em estabelecer os objetivos e conteúdos básicos curriculares comuns do ensino (art. 53).

Algumas províncias buscaram adequar os seus sistemas de ensino aprovando novas legislações educacionais⁵⁶ que adotaram os princípios e a estrutura geral do SEN definidos na LFE. Contudo, a análise das legislações provinciais mostra que havia uma variação em relação à quantidade e duração de cada ciclo da EGB nos sistemas subnacionais de ensino. Essa é uma brecha da própria legislação nacional que não deixou clara a divisão das séries de ensino em cada ciclo da EGB, dando às províncias a liberdade para definir a sua organização.

Em segundo lugar, apesar da LFE ter estabelecido a estrutura educacional e os meios para definição das diretrizes e conteúdos curriculares nacionais, ela abriu caminho para que províncias pudessem negociar a adaptação das suas normas às realidades educacionais locais. A lei definiu que o PEN, por meio do Ministério da Educação, as províncias e a CABA deveriam acordar, no Conselho Federal de Cultura e Educação (CFCE), a progressiva adequação da estrutura educativa dos governos subnacionais ao que foi estabelecido pela LFE, determinando os seus ciclos e conteúdos curriculares comuns (art. 66).

A CN-94 pouco acrescentou ao que havia sido adotado pela Constituição de 1853 para a educação, apenas repetindo o artigo 5 da competência das províncias sobre o ensino primário, embora o ensino secundário também já estivesse descentralizado. Assim, na ausência de um ordenamento para a política educacional, a CN-94 legitimou o regime vigente e deixou para a legislação infraconstitucional o detalhamento sobre o sistema de ensino, o que era condizente naquele momento com o processo de descentralização do ensino e a promulgação da LFE.

Numa nova reforma foi promulgada, no governo de Néstor Kirchner (2003-2007), a Lei de Educação Nacional (LEN), n. 26.206, de 2006, a qual substituiu a LFE. O SEN continuou sendo competência concorrente e concertada entre o governo nacional, as províncias e a CABA

⁵⁵ Depois de mais de um século de vigência da Lei de Educação Comum de 1884, o Estado decidiu renovar o ordenamento jurídico da política educacional de acordo com a nova realidade do ensino que se figurava no país.

⁵⁶ Não foram encontradas leis de educação para a CABA e as províncias de Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe e Santiago del Estero que fizessem referência ou que foram promulgadas após a LFE.

(art. 12 e 113), com cada nível de governo responsável pelo seu sistema próprio de ensino. A maior mudança na gestão do ensino veio com a nova estrutura do sistema educacional: ensino primário obrigatório com duração de 6 ou 7 anos; e ensino secundário obrigatório com duração de 5 ou 6 anos, cabendo às províncias escolher a opção para cada nível de ensino (art. 26, 29 e 134). A análise das leis de ensino das 23 províncias e da CABA, promulgadas após 2006, mostra que 12 delas adotam a estrutura de ensino primário e secundário de 6 anos cada⁵⁷ e 12 adotam a estrutura de ensino primário de 7 anos e secundário de 5 anos⁵⁸.

A LEN teve um efeito unificador na educação ao juntar os dois primeiros ciclos da antiga fórmula da EGB, estabelecida pela LFE, no nível primário, compondo uma única etapa da educação, e ao juntar o último ciclo da EGB com a educação polimodal formando o nível secundário. Contudo, longe de buscar uma maior equiparação entre os sistemas subnacionais, a nova lei favoreceu a diferenciação do sistema educacional como um todo ao garantir às províncias a liberdade de escolha entre duas estruturas distintas de ensino e ao não especificar as formas de articulação e absorção da realidade educacional de cada governo subnacional.

A autonomia dos governos provinciais em adequar a legislação nacional aos seus interesses também fica garantida quando a lei determina que o PEN deve acordar com as províncias e a CABA, no âmbito do Conselho Federal de Educação (CFE), a implementação das políticas educativas destinadas a cumprir a lei (art. 130). Os acordos entre os níveis de governo devem ocorrer tanto no processo de adaptação dos sistemas provinciais de ensino à nova estrutura educacional definida pela LEN (art. 134), quanto na adesão das províncias e da CABA às bases curriculares comuns nacionais (art. 85 e 86).

Com a descentralização das escolas nacionais da educação primária em 1978 e secundária em 1992, as províncias se tornaram os principais gestores desses níveis de ensino no país, seguidas pelo setor privado e com baixa participação dos municípios. Após a redemocratização, as províncias tinham aproximadamente 82% das escolas primárias do país, o setor privado com 15% e os municípios com 3% em 1994. Na educação secundária, o grande salto da participação das províncias veio com a descentralização em 1992, o que mostra os efeitos da legislação. Assim, ao final da década de 1980 as províncias tinham 35% das escolas secundárias do país, alcançando 60% em 1994, enquanto que o setor privado mantinha 40% das escolas no mesmo ano (FALLETI, 2010).

⁵⁷ Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, San Juan, San Luis, Tucumán e Tierra del Fuego.

⁵⁸ CABA, Chaco, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe e Santiago del Estero.

A Tabela 1, a seguir, apresenta o percentual de matrículas do setor público no ensino primário e secundário para cada província em 1996 e 2020, de acordo com os dados do Relevamiento Anual Estadístico (RAE) disponibilizados pelo Ministério da Educação.

Tabela 1: Percentual de matrículas no setor público no ensino primário e secundário, por unidade da federação, 1996 e 2020, Argentina.

Região administrativa	Unidade da federação	Ensino Primário		Ensino Secundário	
		1996	2020	1996	2020
Centro	Buenos Aires	72,0	65,8	69,6	68,4
	CABA	56,4	52,2	51,7	49,5
	Córdoba	75,7	72,6	58,4	60,2
	Entre Ríos	79,2	72,8	76,7	75,4
	Santa Fe	76,0	72,4	68,0	67,6
Nordeste	Chaco	94,0	87,8	90,9	81,8
	Corrientes	92,3	87,9	85,6	82,5
	Formosa	94,1	90,4	92,1	89,5
	Misiones	87,2	82,6	78,9	76,8
Noroeste	Catamarca	92,1	79,7	86,3	80,4
	Jujuy	92,9	87,1	89,4	84,2
	Salta	88,3	85,5	82,1	81,4
	Santiago del Estero	92,0	86,0	76,0	75,2
	Tucumán	84,3	81,4	60,3	74,7
Cuyo	Mendoza	88,4	81,5	77,1	77,8
	La Rioja	92,3	87,8	89,7	85,3
	San Juan	88,2	78,4	82,8	77,8
	San Luis	89,5	87,7	83,5	86,7
Patagonia	Chubut	89,1	85,6	86,1	86,6
	La Pampa	93,9	89,6	76,8	79,0
	Neuquén	92,8	86,2	89,8	85,8
	Río Negro	86,5	81,1	83,8	80,3
	Santa Cruz	85,6	83,1	88,3	84,8
	Tierra del Fuego	89,5	79,4	80,0	72,6
	País	79,1	73,6	71,1	71,1

Fonte: RAE 1996 2020 – Secretaría de Evaluación e Información Educativa/Ministerio de Educación. Elaboração própria.

No ensino primário há o predomínio do setor público no número de matrículas em todas as províncias argentinas, embora no geral o percentual tenha caído de 79% em 1996 para 73,6% em 2020. Há um aspecto regional interessante de que as províncias do Centro foram as que apresentaram o menor contingente escolar ofertado pelo setor público, com uma média de 67,2%, abaixo do percentual do país. Já as províncias de Formosa, Chaco e Corrientes (região Nordeste), La Rioja e San Luis (região Cuyo) e La Pampa (região da Patagonia) apresentaram

a maior participação do setor público na gestão do ensino primário ao longo do tempo, mantendo, em média, 88% das matrículas em 2020.

No ensino secundário, a participação do setor público no percentual de matrículas era, no geral, um pouco menor que no ensino primário, embora a oferta da educação pública se manteve praticamente a mesma, de 71,1% no país entre 1996 e 2020. A distribuição territorial das matrículas no ensino secundário não era muito diferente da distribuição do ensino primário. Assim, em 2020, as províncias da região Centro apresentaram, no geral, os menores percentuais de oferta do ensino público na educação secundária, com uma média de 64,2% das matrículas. Destaque para CABA, onde a oferta do ensino secundário estava praticamente dividida entre os setores público e privado, com uma leve vantagem para o último. Entre as províncias com maior oferta do setor público, se destacaram as redes públicas de Formosa, San Luis, La Rioja, Chubut e Neuquén, todas com mais de 85% das matrículas do ensino secundário em 2020.

Com o reconhecimento da autonomia municipal nas últimas décadas, os governos locais passaram a se responsabilizar por serviços públicos, como na província de Córdoba⁵⁹, onde alguns municípios atuam na gestão do ensino primário. Segundo dados do Anuário de Estatísticas Educativas, fornecidos pela Secretaria de Educação de Córdoba, haviam 9.350 alunos matriculados e 37 escolas primárias de dependência dos municípios na província em 2020. Contudo, o percentual do contingente escolar municipal era muito pequeno em relação ao total de alunos e escolas da província, respectivamente 3,7% e 2,1%. Além disso, esses estabelecimentos escolares dependem do município de Córdoba e, assim, a autonomia dos demais governos locais para conduzir o ensino primário ainda é muito limitada.

Portanto, a nova legislação aprovada na redemocratização apresenta reformas profundas na estrutura e nas atribuições dos entes federados na política de educação. A legislação deu o primeiro passo para a maior organicidade e uniformização do ensino, estabelecendo uma estrutura única para os níveis primário e secundário e a definição de diretrizes e conteúdos curriculares comuns. Essa é uma mudança fundamental em relação à trajetória da política de educação, uma vez que não há precedente histórico de tais instrumentos que englobasse todos os níveis de ensino e de governo em uma estrutura única. Isso só foi possível com as novas competências designadas pela legislação aos níveis de governo na educação, particularmente ao governo nacional, considerando o seu papel ausente na coordenação da política no passado.

⁵⁹ A província de Córdoba é pioneira nos avanços do municipalismo e onde se tem implementado políticas de desenvolvimento local e de descentralização de serviços públicos como o ensino primário (BERNAL, 2014).

Assim, a virada na regulamentação da política e na ação coordenadora do governo nacional afetou o comportamento dos governos subnacionais e as suas funções na gestão do ensino.

Contudo, o aspecto descentralizador da política educacional, constitutiva da sua trajetória histórica, aparece mais uma vez como fator influente na definição das reformas do ensino na redemocratização. As regras de transferência das escolas nacionais e de organização e estrutura do ensino deram liberdade para que as províncias adaptassem a legislação nacional e incorporassem o contingente escolar descentralizado às suas realidades administrativas e fiscais. Assim, o elemento descentralizador da política de educação reforçou a diferenciação dos sistemas subnacionais de ensino, criando obstáculos para a construção de um sistema nacional mais orgânico e articulado.

4.2.2.2. A autonomia legislativa e a participação das províncias nas arenas de articulação federativa na educação.

Na dimensão legislativa, a LFE e a LEN definiram a competência concorrente entre os níveis de governo sobre o ensino, como um traço característico da trajetória da política no país. Assim, as províncias e a CABA têm as competências de organizar, formular e aprovar políticas públicas educacionais e definir a estrutura curricular nos vários níveis de ensino. Quanto ao governo nacional, as referidas leis representaram uma mudança fundamental no seu papel de legislador e coordenador da política, ampliando a sua intervenção sobre a educação. A LEN define que o PEN tem as atribuições de fixar políticas e estratégias educativas que assegurem o cumprimento dos objetivos e princípios do SEN e ditar normas gerais sobre a equivalência e reconhecimento de títulos e sobre os planos de estudo e desenhos curriculares (art. 115). Já a CN-94 estabelece que cabe ao Congresso Nacional legislar sobre a organização e bases da educação que consolidem a unidade nacional, respeitando as particularidades provinciais e locais (art. 75, inc. 19).

A legislação também estabelece que o SEN deve ser conduzido por relações de concertação entre os níveis de governo de forma a construir uma maior integração das estruturas federal, provincial e municipal de ensino. Essa é outra diferença em relação à trajetória da política que não contava com um aparato legal de instrumentos de coordenação e cooperação. Nesse sentido, a LFE e a LEN definiram arenas de articulação federativa com o fim de acordar e estabelecer objetivos e políticas de interesse mútuo para a política de educação, buscando a maior unidade do SEN. Tais funções foram primeiramente cumpridas pelo CFCE e,

posteriormente, pelo CFE que veio substituí-lo. Nos dois casos, o Conselho é integrado pelo Ministro da Educação, representando o PEN, e pelos ministros das províncias e da CABA.

O CFCE foi um espaço institucional de discussão e formulação de propostas sobre a transferência dos serviços secundários no início dos anos 90. Contudo, embora o Conselho tenha chegado a um acordo comum sobre a descentralização gradual e com financiamento do governo nacional, a proposta nunca chegou ao plenário do Congresso Nacional (FALLETI, 2010). As negociações bilaterais entre o PEN e os governadores, que foram determinantes para a aprovação da lei de descentralização de 1992, não deram espaço para que outras propostas fossem avaliadas. Assim, o papel do CFCE nesse processo se direcionou para acompanhar o cumprimento dos convênios estabelecidos entre os níveis de governo e monitorar o papel do governo nacional em delegar às províncias os fundos fixados pela LFE (FALLETI, 2001).

Com a descentralização do ensino secundário e, conseqüentemente, as atribuições que os governos subnacionais ganharam nesse processo, o CFCE se tornou um importante espaço de articulação horizontal entre as províncias que se fortaleceram e puderam fazer frente às iniciativas educacionais do governo nacional (FALLETI, 2001; SCIOSCIOLI, 2015). Isso se refletiu nas negociações ao longo da implementação da LFE. As propostas elaboradas pelo PEN eram apresentadas ao CFCE, onde eram reelaboradas pelos representantes das províncias. As constantes interações, trocas e negociações elevaram a aprendizagem institucional dos membros do Conselho, principalmente dos ministros de educação provinciais que conseguiram influenciar cada vez mais o desenho das políticas de reforma (FALLETI, 2001).

Essa influência foi importante num momento posterior que mostra a capacidade das províncias para modificar ou barrar as iniciativas nacionais. Assim ocorreu nas propostas de financiamento educativo, nas quais as províncias se mobilizaram para promover mudanças de acordo com os seus interesses, como foi o caso do primeiro Pacto Federal de Educação de 1994, ou para bloquear a iniciativa do governo nacional de realizar um segundo pacto (SCIOSCIOLI, 2015). Em outros casos, o PEN teve dificuldades para cumprir o seu papel de coordenação da política uma vez que as iniciativas elaboradas pelo Ministério da Nação ficaram submetidas ao cumprimento das províncias através do CFCE. Como as ações impostas pelo governo nacional não consideravam as diferentes capacidades administrativas e fiscais das províncias para implementá-las, muitos desses acordos não foram cumpridos pelos governos subnacionais (SCIOSCIOLI, 2015).

Assim, de um lado, as províncias conseguiram construir uma relação de coordenação horizontal que as fortaleceram como atores influentes no processo decisório da política de educação no âmbito do Conselho. Do outro, o governo nacional não teve o mesmo sucesso em

cumprir o seu papel na coordenação vertical para a realização e execução de ações no ensino. Essas duas situações caminham para o mesmo resultado, que é a capacidade das províncias em barrar a intervenção do governo nacional na política de educação ou de adequar as iniciativas aos seus interesses e realidades estatais, ou ainda de simplesmente não cumprir as determinações nacionais.

Posteriormente, a LEN dotou o CFE de uma estrutura mais hierárquica e de maior capacidade para fazer cumprir as políticas acordadas entre os níveis de governo (SCIOSCIOLI, 2015), buscando concretizar o Conselho como esfera de coordenação e fortalecer a atuação do governo nacional. Nesse sentido, o PEN tem a autoridade para aplicar os princípios e objetivos estabelecidos na lei e definir estratégias de operação do sistema nacional de ensino (art. 115). Nos casos de controvérsias na implementação da legislação por parte das províncias, as questões devem ser tratadas por meio do CFE, sendo que as suas resoluções têm cumprimento obrigatório (art. 118). Essa determinação é fundamental para evitar que as províncias deixem de cumprir com os acordos realizados com o governo nacional no âmbito do CFE, como ocorria frequentemente em situações anteriores.

Portanto, o governo nacional utilizou suas atribuições legislativas para reformar e coordenar a política de educação, controlando o processo de descentralização do ensino secundário e ditando os novos princípios e regras do SEN. Isso está relacionado com uma mudança mais geral no papel desenvolvido pelo governo nacional no ensino, sendo clamado pela legislação para atuar de forma pertinente na coordenação e regulamentação da política. Essa mudança representa um rompimento com o passado da trajetória da política, pois, embora o governo nacional tenha atuado na legislação do ensino antes da redemocratização, pouco se regulamentou sobre a organização e princípios comuns para a educação.

Contudo, com a redemocratização e federalização do país, as províncias ganharam maior autonomia político-institucional e legislativa que contribuiu para a sua intervenção no processo de produção das políticas nacionais de educação. Isso ocorreu pela influência política dos governadores que se tornaram interlocutores das províncias em acordos com o PEN, como no caso da descentralização do ensino secundário. As províncias também conseguiram colocar, por meio da coordenação horizontal, suas preferências frente às iniciativas do governo nacional no âmbito dos Conselhos de educação. Assim, as províncias tinham a sua disposição os meios – atribuições legislativas e administrativas, participação nas esferas de articulação federativa e a negociação direta com o PEN – para conciliar os seus interesses aos interesses nacionais na educação e conter a interferência do governo nacional nos assuntos locais.

4.2.2.3. Financiamento educativo: a inovação nas regras e na distribuição de atribuições fiscais.

O financiamento da política de educação ganhou atenção especial do Estado argentino na redemocratização, principalmente com a definição da vinculação e de critérios de redistribuição de recursos próprios para o ensino. Esse movimento representa mais uma mudança importante na trajetória da política, pois não há antecedentes desses instrumentos na história do financiamento educativo no país.

O primeiro passo foi dado com a promulgação da LFE, a qual definiu que o investimento público consolidado no ensino, com base no valor do ano de 1992 (de 6, 1 bilhões de pesos), deveria ser duplicado gradualmente e no mínimo na razão de 20% anual a partir do orçamento de 1993; ou deveria ser considerado um incremento de 50% na porcentagem do PIB destinado na educação em 1992 (de 4%) (art. 61). Para a implementação desse dispositivo, o governo nacional, as províncias e a Cidade de Buenos Aires deveriam formalizar um Pacto Federal Educativo a ser ratificado pelo Congresso Nacional (art. 63). Além disso, o governo nacional deveria financiar programas de desenvolvimento educacional para os governos subnacionais com a finalidade de compensar desequilíbrios regionais (art. 64).

O Pacto Federal Educativo foi firmado em 1994 entre o governo nacional, as províncias e a CABA, posteriormente ratificado pela lei n. 24.856 de 1997. No pacto, as partes acordadas se comprometeram a destinar recursos próprios para a educação. O governo nacional destinaria, a partir de 1995, 3 bilhões de pesos para as necessidades educativas provinciais (art. 6), cobrindo 80% do financiamento dos programas acordados no pacto. As províncias e a CABA cobririam os 20% restantes e também destinariam recursos próprios para o ensino em outras ações com o apoio técnico do Ministério da Educação (art. 9). O Pacto definiu onde os recursos deveriam ser aplicados (art. 9) e as metas a serem alcançadas com o financiamento (art. 10).

Os dados de gasto público consolidado na área da educação, entre 1992 e 2003, mostram que houve um aumento no investimento com o ensino ao longo do tempo, apresentados na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2: Gasto público com educação, em milhões de pesos, por nível de governo, 1992-2003, Argentina.

Nível de governo	1992	1993	1996	1999	2003
Governo nacional	1.274,47	1.618,62	2.115,94	2.192,70	2.500,51
Províncias	5.977,08	7.072,97	7.932,52	10.375,67	11.143,43
Municípios	160,17	237,06	338,98	277,01	324,68
Total	7.411,73	8.928,65	10.387,44	12.845,37	13.968,63

Fonte: Gasto Público Consolidado 1980-2020 – Subsecretaría de Programación Macroeconómica/Ministerio de Economía. Elaboração própria.

Nota: os valores incluem as funções educação básica; educação superior; e educação e cultura sem discriminar.

Durante o período, o crescimento dos gastos apresentou valores acima de 6 bilhões de pesos e a meta de duplicar os gastos com educação foi atingida em 1999 com quase 13 bilhões, cumprindo-se as determinações da LFE. Contudo, os gastos por nível de governo mostram que as províncias realizaram, no geral, um esforço maior na educação, gastando em média 4 vezes mais do que o governo nacional entre 1992 e 2003. Em termos proporcionais, a esfera nacional teve um crescimento anual de 9,2% nos gastos, enquanto que as províncias apresentaram um aumento de 3,9% entre 1993 e 1996. Contudo, a partir de 1996 as províncias passaram a gastar mais do que o governo nacional, com um crescimento anual de 9,3% enquanto que o último apresentou aumento de apenas 1,2%. O gasto expressivo das províncias com o ensino pode ser explicado pela função de educação básica, a qual gerava o maior volume de despesa para o setor público, representando, em 2003, 21,6% do gasto público total das províncias, mais do que todo o setor da saúde que representava 16,9%.

Em relação às metas do PIB, a Tabela 3 apresenta os dados de gasto público pelo percentual desse indicador para o mesmo período.

Tabela 3: Gasto público com educação pelo percentual do PIB, por nível de governo, 1992-2003, Argentina.

Nível de governo	1992	1993	1996	1999	2003
Governo nacional	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7
Províncias	2,8	3,0	2,9	3,7	3,0
Municípios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	3,5	3,8	3,8	4,5	3,7

Fonte: Gasto Público Consolidado 1980-2020 – Subsecretaría de Programación Macroeconómica/Ministerio de Economía. Elaboração própria.

Nota: os valores incluem as funções educação básica, educação superior e educação e cultura sem discriminar.

Nos primeiros anos, o PIB para a educação não alcançou os 4% como determinava a LFE. Somente em 1999 essa meta foi alcançada e, mesmo assim, voltou a cair em 2003,

provavelmente como reflexo da crise econômica de 2002 que afetou fortemente o país. Tão pouco foi cumprida a meta de aumento de 50% com base no PIB de 1992. Os dados também corroboram a situação de maior esforço de gasto dos governos subnacionais com a educação, considerando que as províncias investiram, em média, 79,3% e o governo nacional 18,1% do total do gasto entre 1992 e 2003. O restante pertence aos municípios que tiveram uma participação muito pequena no gasto público com o ensino.

Em seguida, a CN-94 definiu como competência do Congresso Nacional estabelecer e modificar alocações específicas de recursos coparticipáveis por tempo determinado e por meio de lei especial (art. 75, inc. 3). Assim, a Constituição abriu caminho para a produção de legislação sobre o financiamento de serviços e funções sociais específicos, como o ensino, com recursos originados do regime de coparticipação federal de impostos regulamentado pela lei n. 23.548 de 1988⁶⁰ e atualmente vigente no país⁶¹.

Na educação, essa legislação só foi aprovada mais de uma década depois. Assim, a Lei de Financiamento Educativo, n. 26.075, de 2005, estabelece que os orçamentos consolidados do governo nacional, das províncias e da CABA na área de educação, ciência e tecnologia deveriam alcançar de forma progressiva 6% do PIB até o ano de 2010 (art. 3), sendo a participação do governo nacional de 40% e a dos governos subnacionais 60% do total (art. 4 e 5). Em seguida, a LEN de 2006 determinou que o orçamento consolidado dos entes federados destinados exclusivamente à educação não deveria ser inferior a 6% do PIB (art. 9).

Quanto ao inciso 3 do artigo 75 da CN-94, a lei n. 26.075 define, por um prazo de 5 anos, uma alocação específica de recursos coparticipáveis com a finalidade de garantir condições equitativas e solidárias no SEN e auxiliar as províncias e a CABA no alcance da meta de participação de 60% do PIB estabelecida no artigo 5, respeitando o regime fiscal da lei n. 23.548 (art. 7). Foram fixados critérios e porcentagens na alocação dos recursos coparticipáveis de acordo com: a participação da matrícula de cada província no total dos níveis de ensino inicial até o superior não universitário (80%); a incidência relativa da ruralidade no total da matrícula da educação comum de cada província (10%); e a população não escolarizada de 3 a 17 anos de cada província (10%) (art. 8). A lei vai além e define que a distribuição dos recursos previstos anualmente do governo nacional para os sistemas educacionais provinciais deveria

⁶⁰ A lei define que do montante de receita arrecadada pelo governo nacional: 42,34% seria destinado para a Nação; 54,66% para as províncias; 2% para a recuperação das províncias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén e Santa Cruz; e 1% para o Fundo de Aportes do Tesouro Nacional para as províncias (art. 3).

⁶¹ A Constituição de 1994 determinou ao Congresso Nacional estabelecer uma nova lei convênio antes do fim do ano de 1996, a qual substituiria a lei de 1988 (art. 75, inc. 2). Contudo, o prazo nunca foi cumprido, a nova lei não foi outorgada e as regras do regime fiscal de 1988 acabaram prevalecendo.

considerar também a capacidade financeira dos governos subnacionais e os indicadores educacionais de distorção idade-série, repetência e defasagem escolar (art. 14).

Os Gráfico 1 apresenta os dados de gasto público consolidado com educação, ciência e tecnologia, pelo percentual do PIB entre 2005 e 2020 no país.

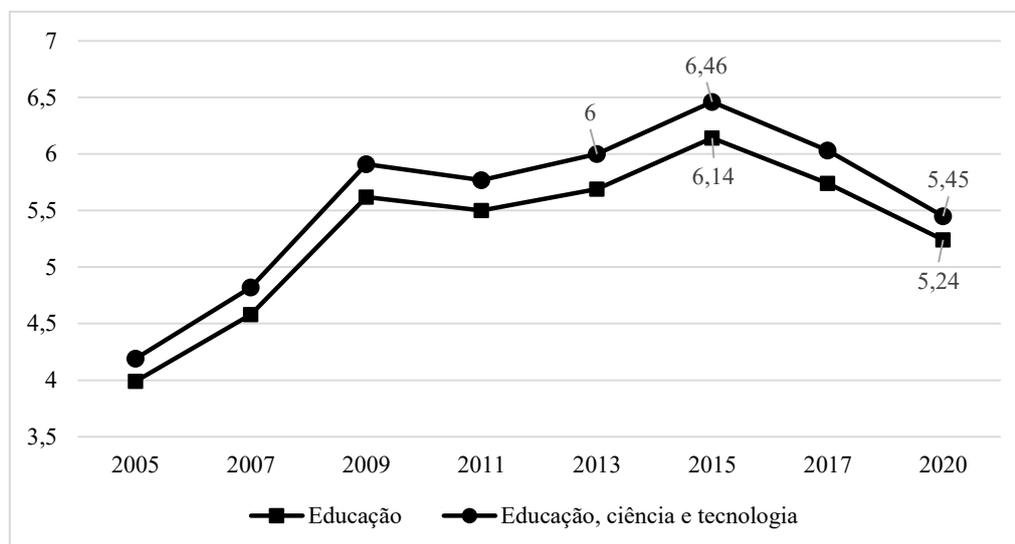


Gráfico 1: Gasto público consolidado com educação, ciência e tecnologia, 2005-2020, Argentina.

Fonte: Gasto Consolidado, 1980-2020 – Subsecretaría de Programación Macroeconómica/Ministerio de Economía. Elaboração própria.

Nota: os valores incluem as funções educação básica; educação superior; educação e cultura sem discriminar; e ciência e tecnologia.

O gasto público consolidado pelo o percentual do PIB nas três áreas deram um grande salto a partir de 2005, mostrando que as legislações nacionais tiveram efeitos sobre a atuação dos níveis de governo no financiamento educativo. Embora tenha tido uma leve queda a partir de 2009, o PIB continuou crescendo até alcançar o seu máximo em 2015, num total de 6,46% para as três áreas e 6,14% para a educação. Em razão desta evolução, a meta de 6% estabelecida pela legislação para as três áreas e especificamente para a educação foram alcançadas, embora com atraso. Contudo, o maior desafio, atualmente, é manter os 6% do PIB, já que a partir de 2015 houve uma forte queda no gasto consolidado, tendência que se manteve até 2020 quando o PIB nas três áreas chegou a 5,45% e na educação a 5,24%.

Quanto ao gasto por nível de governo pelo percentual do PIB nas três áreas, a Tabela 4 apresenta a sua evolução entre 2005 e 2020.

Tabela 4: Gasto público com educação, ciência e tecnologia pelo percentual do PIB, por nível de governo, 2005-2020, Argentina.

Nível de governo	2005	2009	2013	2017	2020
Governo nacional	0,8	1,3	1,5	1,4	1,1
Províncias	3,3	4,5	4,4	4,5	4,2
Municípios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	4,2	5,9	6,0	6,0	5,4

Fonte: Gasto Consolidado 1980-2020 – Subsecretaría de Programación Macroeconómica – Ministerio de Economía. Elaboración propia.

Nota: os valores incluem as funções educação básica, educação superior, educação e cultura sem discriminar e ciência e tecnologia.

Entre 2005 e 2020, as províncias representaram em média 75,6% do gasto público total nas três áreas analisadas, enquanto que o governo nacional gastou em média 22,3%. Assim, não se cumpriu as metas definidas pela lei de financiamento para cada nível de governo, de 60% para as províncias e 40% para o governo nacional, sendo que no caso do último nem mesmo chegou-se perto de alcançar o percentual estabelecido. Isso reforça o que foi encontrado em anos anteriores de distorção entre os níveis de governo no financiamento educativo, prejudicando as províncias que devem realizar um esforço maior para arcar com os encargos do ensino. Como as províncias são as principais prestadoras do ensino primário e secundário no país, essa é a função mais dispendiosa para os cofres subnacionais, representando 20,7% do gasto corrente total das províncias em 2020.

Por fim, quanto aos recursos do regime de coparticipação destinados exclusivamente para a educação, os dados, a seguir, mostram a sua distribuição para o período entre 2006 e 2021 (TAB. 5).

Tabela 5: Distribuição de recursos coparticipáveis para a educação, segundo a lei n. 26.075, por unidade da federação, 2006 e 2021, Argentina.

Unidade da federação	2006		2021	
	Total de recursos (em milhares)	Percentual	Total de recursos (em milhões)	Percentual
Buenos Aires	307,89	32,2	132,89	32,6
CABA	50,24	5,2	21,21	5,2
Córdoba	71,78	7,5	29,77	7,3
Entre Ríos	31,87	3,3	13,15	3,2
Santa Fe	68,71	7,2	27,00	6,6
Chaco	34,45	3,6	15,11	3,7
Corrientes	31,48	3,3	13,15	3,2
Formosa	21,05	2,2	8,55	2,1
Misiones	37,51	3,9	15,55	3,8
Catamarca	16,74	1,7	6,63	1,6
Jujuy	21,43	2,2	8,30	2,0
Salta	36,84	3,8	15,35	3,8
Santiago del Estero	31,96	3,3	13,76	3,4
Tucumán	37,90	4,0	16,73	4,1
Mendoza	42,49	4,4	18,81	4,6
La Rioja	13,59	1,4	5,25	1,3
San Juan	19,62	2,0	10,01	2,5
San Luis	12,82	1,3	6,10	1,5
Chubut	13,97	1,5	6,39	1,6
La Pampa	10,81	1,1	4,52	1,1
Neuquén	16,07	1,7	6,80	1,7
Río Negro	18,56	1,9	7,53	1,8
Santa Cruz	5,74	0,6	3,13	0,8
Tierra del Fuego	3,44	0,4	1,46	0,4
Total	957,08	100	407,28	100

Fonte: RON, 2003-2021 – DNAP/Ministério de Economía. Elaboração própria.

Para o ano de 2006 os percentuais fixados pela lei de financiamento foram cumpridos à risca pelo governo nacional. Ao longo do tempo, os percentuais para cada província e a CABA não variaram de forma significativa. Como 80% dos recursos do regime de coparticipação vinculados à educação dependiam do percentual de alunos matriculados no ensino conforme a legislação, então a distribuição maior dos recursos pesou para os governos subnacionais com maior percentual de alunos. Assim, Buenos Aires, que é a província que tem aproximadamente 30% dos alunos matriculados no ensino, recebeu o maior volume de recursos, em média 32,4%, seguida pelos governos de Córdoba (7,4%), Santa Fe (6,9%) e CABA (5,2%). As províncias com menor percentual de alunos matriculados e que receberam menos recursos foram Tierra del Fuego (0,4%), Santa Cruz (0,7%) e La Pampa (1,1%).

Contudo, é preciso considerar que, no geral, os governos subnacionais são altamente dependentes das transferências do governo nacional, em especial as de origem do regime de coparticipação. Os dados da DNAP para o ano de 2021 apontam que 70% das receitas provinciais foram compostas por TIGs nacionais, sendo 59,5% da coparticipação. A dependência pelos recursos coparticipáveis foi, em geral, maior nas províncias menos populosas, alcançando cerca de 80% das receitas totais em Catamarca, Chaco, Formosa, La Rioja, San Juan e Santiago del Estero no mesmo ano. Já as províncias mais populosas apresentaram um menor volume de recursos da coparticipação, embora com percentuais altos, como em Buenos Aires (48,3%), Córdoba (62,7%) e Santa Fe (65,5%).

Portanto, a redemocratização marcou um novo rumo para o financiamento da educação argentina, apontando para aspectos positivos da legislação nacional, mas também para dificuldades na sua execução. Em primeiro lugar, a lei de financiamento educativo e a LEN tiveram sucesso na medida em que conseguiram ampliar o investimento total na educação, forçando os níveis de governo a capitalizar mais recursos para o ensino.

Em segundo, a lei n. 26.075 é singular na trajetória da política ao consagrar, pela primeira vez, regras de financiamento próprio para a educação com perspectivas de aumento gradual do gasto em combinação com critérios de redistribuição de recursos considerando as capacidades fiscais e indicadores educacionais das províncias. A lei teve o efeito de redistribuir os recursos coparticipáveis de acordo com as realidades educacionais de cada província, mostrando que a vinculação de gastos com critérios redistributivos é um mecanismo importante para o tratamento das desigualdades territoriais no financiamento da educação. Assim, por meio das suas atribuições legislativas e fiscais, o governo nacional conduziu a distribuição dos recursos coparticipáveis para a educação, induzindo o comportamento dos níveis de governo e criando novas funções e critérios para a redistribuição dos mesmos.

Contudo, o papel que cada nível de governo desempenha no financiamento do ensino ainda é muito desigual. Com a lei n. 26.075 esperava-se que o governo nacional participasse com um maior volume de recursos para auxiliar as províncias. Porém, ao invés de contribuir com o equilíbrio da estrutura de financiamento na educação, o governo nacional não consegue cumprir com a meta de 40% estabelecida pela legislação, o que reproduz as disparidades territoriais no gasto, penalizando as províncias. Outro desafio é que, embora tenha alcançado a meta de 6% do PIB na educação, a Argentina ainda precisa manter o investimento público mais constante ao longo do tempo, considerando que há uma variação grande no PIB e que nos últimos anos ele se encontra em queda, abaixo da referida meta.

Além disso, considerando a estrutura do regime fiscal argentino, existem obstáculos para a construção do federalismo de concertação, equidade e solidariedade definido pela CN-94. Na ausência de uma nova lei de coparticipação nos princípios definidos pela Constituição⁶², a qual poderia apresentar soluções para as realidades fiscais da Nação e dos governos subnacionais, as províncias ficam mais dependentes das transferências nacionais e do seu nível de desenvolvimento econômico, principalmente as mais pobres. Essa é uma situação problemática para o país considerando o processo de descentralização de serviços sociais, como o ensino, sem a adequada transferência de recursos para os governos subnacionais, o que coloca em questão o cumprimento do princípio constitucional de correspondência entre a descentralização administrativa e a distribuição de recursos. Como consequência da baixa capacidade de arrecadação, num contexto de desigualdade horizontal e de expansão das despesas com a descentralização de serviços, as províncias se veem num círculo vicioso, no qual as opções se resumem à captação de mais recursos oriundos do governo nacional ou ao endividamento público (BERTAINA, 2008; REZK, 2008).

4.3. O arranjo federativo no Brasil.

4.3.1. Características gerais do federalismo: os aspectos político-institucionais na Constituição de 1988.

A abertura política iniciada na ditadura militar ao final da década de 1970 no Brasil culminou no retorno à democracia e ao fortalecimento da estrutura federal, tendo como marco político a eleição indireta de Tancredo Neves para presidente em 1985⁶³. Porém, do ponto de vista do federalismo, as eleições gerais diretas de 1982 nas esferas nacional, estadual e municipal foram um antecedente político importante (ABRUCIO, 1998).

O ápice desse processo se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88) ao restabelecer a democracia e revigorar a federação. Assim, a República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos (art. 18). Aos estados e municípios fica garantia a autonomia política para eleger os seus

⁶² A CN-94 define que a distribuição dos recursos do regime de coparticipação deve ser realizada de acordo com as competências, serviços e funções de cada governo subnacional, contemplando critérios objetivos de repartição, equidade, solidariedade e desenvolvimento do país. Além disso, a transferência de competências, serviços e funções não pode ser realizada sem a devida descentralização fiscal, aprovada por lei no Congresso e pelas legislaturas subnacionais. No mesmo sentido, a distribuição vigente de competências, serviços, funções e de recursos não pode ser modificada sem a aprovação das províncias ou em detrimento das mesmas até que a nova lei de coparticipação fiscal seja aprovada (art. 75, inc. 2 e Disposição Transitória Sexta).

⁶³ Com a morte de Tancredo Neves antes mesmo de assumir o cargo, José Sarney, então eleito vice-presidente, tomou posse como novo presidente do país, permanecendo no cargo até 1990.

representantes nos poderes executivo e legislativo (art. 28 e 29), sendo que os municípios regem-se por lei orgânica a ser aprovada pela Câmara municipal, atendidos os princípios das constituições federal e estadual (art. 29).

Assim, a direção do federalismo inaugurado pela CF-88 foi a descentralização territorial que beneficiou os estados e, em especial, os municípios que finalmente foram promovidos a entes federados e puderam usufruir de maior independência em relação aos demais níveis de governo. Assim, diferentemente da Argentina, onde a autonomia municipal é uma questão a ser definida pelas constituições provinciais, no Brasil os municípios já têm intrinsecamente garantida a sua autonomia e tem poder constitutivo para decidir o seu próprio ordenamento por meio de lei orgânica. A conquista do *status* de ente federativo significou também que os municípios brasileiros passaram a assumir maiores responsabilidades administrativas e fiscais sobre serviços e funções sociais, como o ensino.

O Senado é composto por 3 senadores de cada estado e do Distrito Federal com mandato de 8 anos, sendo renovados a cada 4 anos, alternadamente, por um e dois terços (art. 46). Ao Senado é garantida a competência privativa de iniciar proposição sobre diversas matérias de cunho federal e que afetam os interesses dos governos subnacionais, principalmente em relação ao federalismo fiscal (art. 52). Além disso, o bicameralismo brasileiro é simétrico – distribui poderes legislativos similares para as duas casas legislativas – o que torna o Senado uma arena territorial com grande potencial de veto (ARRETCHE, 2013).

Contudo, o Senado não tem desempenhado o seu papel federal, pois os senadores têm atuado mais a favor de interesses partidários do que territoriais. Esse comportamento está presente no Congresso Nacional em geral, pois ao longo do período da redemocratização os senadores e deputados federais não têm atuado como *veto players* das proposições do governo federal, inclusive naquelas matérias que afetam diretamente os interesses dos estados e municípios (ARRETCHE, 2012, 2013; SOARES; MACHADO, 2016). Além disso, as regras de emenda à Constituição são flexíveis, requerendo 3/5 dos membros do Congresso Nacional com votação em dois turnos (art. 60), o que favorece a mudança do *status quo*.

O sistema partidário brasileiro apresenta uma alta taxa fragmentação e baixa nacionalização em comparação a outros países da América Latina (SOARES; MACHADO, 2016). Porém, esse elemento dispersivo é compensado pela formação das coalizões majoritárias entre os poderes executivo e legislativo e pela forte influência política das direções partidárias sobre o comportamento dos parlamentares, os quais são mais fiéis às essas lideranças nacionais do que aos governadores ou aos interesses estaduais (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; SOARES; MACHADO, 2016).

Em sistemas político-partidários de coalizões difusas com baixo nível de identificação partidária e expressivo contingente de eleitores não alinhados, como o brasileiro, não há fortes incentivos para a adoção de critérios partidários na implementação de políticas públicas (BORGES, 2013). Nesse cenário, os partidos que disputam pela presidência competem pelo mesmo conjunto de eleitores e buscam políticas sociais que não discriminam o eleitorado. Assim, as políticas adotadas pelo governo federal tendem a assumir um caráter mais universal com o objetivo de atender um eleitorado mais difuso (SOARES; MACHADO, 2016).

4.3.2. O arranjo federativo no ensino fundamental e médio.

4.3.2.1. O papel dos governos subnacionais na gestão do ensino.

A CF-88⁶⁴ estabelece que os municípios devem atuar prioritariamente no ensino infantil e fundamental, os estados e o Distrito Federal prioritariamente no ensino fundamental e médio e a União deve organizar o sistema federal de ensino e dos territórios, todos em regime de colaboração de forma a assegurar a universalização, qualidade e equidade do ensino (art. 211). Assim, na dimensão administrativa, os governos subnacionais têm competência concorrente sobre a educação com incentivo à descentralização municipal do ensino infantil e fundamental. O governo federal, embora não tenha papel de gestor, tem grande relevância como agente coordenador no desenvolvimento do ensino.

Com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, n. 9.394⁶⁵, a distribuição de competências e os princípios de coordenação e colaboração entre os níveis de governo na educação, definidos na CF-88, foram reforçados. A novidade com a LDB é que os estados deveriam definir com os municípios formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, assegurando a distribuição proporcional das responsabilidades (art. 10). A nova lei também alterou a estrutura da educação básica: ensino infantil para crianças até 5 anos de idade (art. 30); o ensino fundamental com duração de 9 anos iniciando-se aos 6 anos de idade (art. 32); e o ensino médio com duração mínima de 3 anos (art. 35). Com a Emenda Constitucional n. 59, de 2009, foi adotada a educação básica obrigatória e gratuita para as crianças e jovens entre 4 e 17 anos, inclusive para aqueles em idade escolar inadequada (art. 208), abrangendo os anos finais do ensino infantil até o ensino médio.

⁶⁴ Modificada pelas emendas constitucionais n. 14 de 1996 e n. 108 de 2020.

⁶⁵ Alterada pelas leis n. 11.274 de 2006 e n. 12.796 de 2013.

A descentralização administrativa do ensino fundamental para os municípios já havia se iniciado antes da redemocratização, porém, foi a partir dos anos 2000 que esse processo foi aprofundado. Segundo dados do Anuários Estatísticos do Brasil (AEB), divulgados pelo IBGE, e das Sinopses Estatísticas da Educação Básica (SEEB) do Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), os estados tinham 57,2% e os municípios 30,2% das matrículas do ensino fundamental em 1985. Aos poucos os municípios foram aumentando a sua participação até ultrapassar os estados na virada do milênio, alcançando 46,7% e os últimos 44,2% das matrículas em 2000.

A partir desse momento, os municípios se tornaram os principais atores na educação fundamental, com 58,3% das matrículas em 2021. Considerando apenas as redes públicas, atualmente os municípios abrangem 70% das matrículas. Embora a participação dos estados tenha caído de forma expressiva, eles não deixaram de ter um papel importante nesse nível de ensino, alcançando 24,9% das matrículas em 2021⁶⁶. O ensino privado, que mostrou uma baixa durante as décadas de 1990 e 2000, conseguiu aumentar a sua participação nos anos posteriores, abrangendo 16,6% em 2021. O governo federal manteve a sua ínfima atuação na gestão do ensino fundamental durante todo o período com menos de 1% das matrículas.

A descentralização do ensino fundamental foi fortemente induzida pela Emenda Constitucional n. 14 de 1996 que redefiniu a vinculação constitucional de gastos na educação e determinou a criação de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino entre os estados e municípios. Assim, por iniciativa do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998) foi criado o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), com o objetivo principal de redistribuir os recursos vinculados à educação de acordo com o número de matrículas dos alunos nas redes estaduais e municipais. O fundo incentivou os municípios a aumentar a sua participação no ensino fundamental, uma vez que eles passariam a receber mais recursos na medida em que expandissem o número de matrículas das suas redes. O Gráfico 2 mostra a evolução das matrículas das redes estaduais e municipais e o efeito do Fundef sobre a descentralização do ensino fundamental.

⁶⁶ Destaca-se que historicamente o ensino fundamental se distinguiu entre os 5 primeiros anos e os 4 últimos, sendo que, em 2021, os municípios tinham uma participação predominante nos anos iniciais com 69,6% das matrículas, enquanto que os estados tinham apenas 12,4%. Já nos anos finais os níveis de governo apresentaram uma situação muito semelhante com 44,7% das matrículas na rede municipal e 40% na rede estadual no mesmo ano.

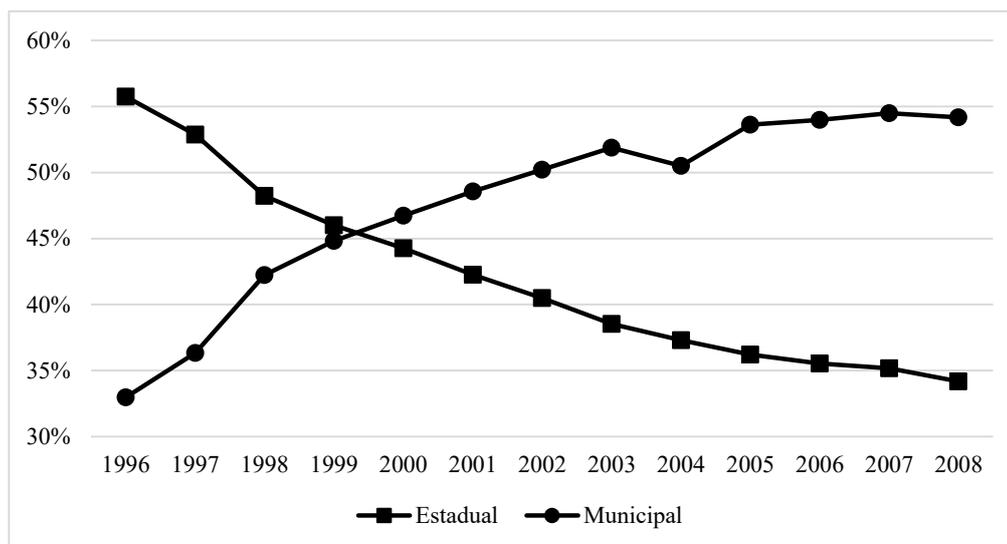


Gráfico 2: Percentual de matrículas no ensino fundamental nas redes estaduais e municipais, 1996-2008, Brasil.

Fonte: Censo Escolar 1995-2021 – INEP. Elaboração própria.

Nos anos de 1997 e 1998, os primeiros de implementação do Fundef, o efeito do fundo na descentralização foi considerável, já que os municípios apresentaram uma taxa de crescimento anual de participação das matrículas de 10,2%. A partir desse momento os municípios aumentaram a sua atuação, enquanto que os estados declinaram, até se estabilizar em 2005 quando o efeito do Fundef atingiu o seu limite. Outro impacto do Fundef foi na expansão da oferta do ensino fundamental, tal que o número de matrículas passou de 34, 2 milhões em 1997 para 36 milhões em 1999 em todo o país, com um crescimento anual maior que nos anos anteriores. Contudo, esse efeito do Fundo também mostrou limites, uma vez que o número de matrículas no ensino fundamental teve uma tendência de queda a partir de 2000.

A descentralização do ensino ocorreu com alguns percalços que dificultaram a melhor absorção do contingente escolar pelos municípios. A imprecisão constitucional das atribuições de cada nível de governo na educação e a ausência de um modelo de coordenação, que organizasse a descentralização da política, reforçaram a duplicidade de redes de ensino e as diferenças educacionais entre os estados (ABRUCIO, 2010). A duplicidade de redes se caracteriza pelo atendimento educacional diferenciado dos estados e municípios, os quais têm redes de ensino autônomas sem coordenação e com grandes desigualdades entre elas⁶⁷ (ABRUCIO, 2010, 2012).

⁶⁷ Essa é uma característica da trajetória da política, especificamente da Primeira República. Assim, se desenvolveram dois modelos de atendimento educacional no Brasil ao longo do século XX: nas regiões Norte e Nordeste, mais pobres, os estados buscaram se desobrigar da gestão do ensino, deixando esta atribuição para os

A Tabela 6, a seguir, mostra os dados de matrícula do ensino fundamental nas redes públicas estaduais e municipais entre os estados brasileiros na redemocratização.

Tabela 6: Percentual de matrículas no ensino fundamental nas redes públicas estaduais e municipais, por unidade da federação, 1985 e 2021, Brasil.

Região administrativa	Unidade da federação	1985		2021	
		RE	RM	RE	RM
Centro-Oeste	Distrito Federal	85,7	0,0	74,0	0,0
	Goiás	69,1	30,7	33,3	66,7
	Mato Grosso	72,4	27,6	46,7	53,3
	Mato Grosso do Sul	69,8	29,9	46,2	53,7
Nordeste	Alagoas	41,8	58,0	12,1	87,9
	Bahia	47,2	52,3	6,7	93,3
	Ceará	43,0	56,7	1,5	98,5
	Maranhão	34,5	65,2	2,4	97,5
	Paraíba	41,6	58,3	16,5	83,4
	Pernambuco	53,9	46,0	14,5	85,5
	Piauí	54,5	45,2	8,0	92,0
	Rio Grande do Norte	56,7	43,1	24,1	75,9
	Sergipe	56,6	43,3	27,0	72,9
Norte	Acre	80,2	19,4	61,1	38,7
	Amapá	...	...	58,7	41,3
	Amazonas	63,9	35,9	32,1	67,7
	Pará	60,8	38,5	13,3	86,6
	Rondônia	2,2	97,7	48,6	51,4
	Roraima	...	...	47,8	51,9
	Tocantins	...	...	37,3	62,7
Sudeste	Espírito Santo	83,4	16,6	22,5	77,5
	Minas Gerais	78,6	21,2	39,1	60,8
	Rio de Janeiro	39,9	59,4	11,1	88,2
	São Paulo	88,7	11,3	46,1	53,9
Sul	Paraná	64,4	35,5	40,1	59,8
	Rio Grande do Sul	62,5	37,4	38,3	61,6
	Santa Catarina	77,6	22,2	37,5	62,4

Fonte: AEB 1987-1988 – IBGE; Censo Escolar 1985, 2021 – INEP. Elaboração própria.

Notas: no cabeçalho RE (rede estadual) e RM (municipal); no ano de 1985 excluiu-se os estados de Amapá e Roraima, na condição de territórios federais, e Tocantins, na condição de território integrado ao estado de Goiás até 1988.

Em 1985, as regiões Norte e Nordeste já tinham avançado de forma considerável no processo de municipalização do ensino fundamental, apresentando, respectivamente, 43,5% e

municípios; já os estados do Sul e Sudeste, mais desenvolvidos, e em alguma medida, do Centro-Oeste ampliaram suas redes de ensino, recorrendo pouco aos municípios (OLIVEIRA, SOUSA; 2010).

52,2% das matrículas nas redes municipais. Destaque para as redes municipais do estado de Rondônia que apresentou 98% do total de matrículas. A situação excepcional de Rondônia se deve à sua condição de território federal até 1981, o qual contou com uma ampla rede municipal do ensino com apoio do governo federal na condição de dependência político-administrativa do mesmo. O estado do Acre é a exceção da região Norte, no qual as redes estaduais apresentaram 80,2% das matrículas. Portanto, o Norte é um caso peculiar entre as regiões brasileiras, pois, além de Rondônia e Acre, os outros três estados da região (Amapá, Roraima e Tocantins) só foram estadualizados em 1988 pela Constituição.

Já as regiões Centro Oeste, Sudeste e Sul apresentaram a maior participação das redes estaduais, com peso do Sudeste, onde os estados concentraram 78% do alunado em 1985. Ainda nessa última região, São Paulo (88,7%) e Espírito Santo (83,4%) se destacaram com os maiores percentuais de matrículas nas redes estaduais de todo o país. O Rio de Janeiro foi a exceção, no qual os municípios tiveram cerca de 60% das matrículas. Isso tem razões históricas no próprio município do Rio de Janeiro que foi capital do país entre 1822 até a metade do século XX e no qual foi desenvolvido um sistema educacional mais amplo com apoio do governo federal.

Ao longo do período democrático, o atendimento educacional foi se modificando em razão da municipalização do ensino, embora as diferenças regionais permaneceram significativas. Em 2021, a região Nordeste teve 90,7% do ensino público gestado pelos municípios, seguida pelo Norte com 71,5%. No Nordeste, os estados do Ceará e Maranhão apresentaram os percentuais mais altos de matrículas nas redes municipais do país de, respectivamente, 98,5% e 97,7%. Já o Norte continuou sendo um caso particular com grande heterogeneidade interna: enquanto Roraima, Rondônia, Amapá e Acre apresentaram participação maior das redes estaduais, os estados de Tocantins, Amazonas e Pará mostraram percentuais maiores de matrículas nas redes municipais. Os casos do Acre e do Amapá são ímpares na federação brasileira atual, pois, são os únicos onde as redes estaduais ainda predominam na oferta do ensino fundamental e a municipalização ainda não ocorreu de forma tão aprofundada.

Já as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul apresentaram, em 2021, percentuais altos de participação estadual no ensino fundamental de, respectivamente, 36,3%, 39,1% e 40,1%, embora a municipalização já estivesse em grande avanço. Os estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e de São Paulo se destacaram com os maiores percentuais de matrículas nas redes estaduais de, em média, 46,3%. Assim, essas regiões continuaram tendo um peso grande no papel dos estados no ensino fundamental, principalmente São Paulo por ser o estado mais

populoso e com o maior contingente escolar do país⁶⁸. O Rio de Janeiro continuou sendo o estado, dentro de todas essas regiões, onde a municipalização foi mais forte, apresentando um percentual de 88,2% das matrículas nas redes municipais em 2021.

O ensino médio apresentou situação diferente do ensino fundamental, pois durante a sua trajetória histórica foi prioritariamente desenvolvido pelos estados em comparação à atuação dos municípios e do governo federal, embora com o predomínio do setor privado. Segundo dados do AEB e da SEEB, em 1985, os estados apresentaram o maior percentual de matrículas no ensino médio com 59%, seguido pela rede privada com 33,3%, e os municípios e o governo federal com menos de 5% cada um. Ao longo da redemocratização os estados foram intensificando a sua atuação, particularmente em dois momentos: o primeiro, entre 1985 e 1995, quando o percentual de matrículas passou de 59% para 70,8%; e o segundo, aumentando de 70,8% em 1995 para 85,1% em 2005. A partir do último ano, a participação das redes estaduais se estabilizou com 84,5%, enquanto que as redes privadas alcançaram 12%, o governo federal 3% e os municípios 0,5% das matrículas em 2021. A Tabela 7, a seguir, apresenta os percentuais de matrículas entre os estados brasileiros no ensino médio, considerando as redes estaduais e privadas, durante a redemocratização.

⁶⁸ Segundo o IBGE, São Paulo conteve quase 22% da população brasileira em 2021 e, segundo a SEEB, o estado manteve 20,3% do alunado do ensino fundamental do país no mesmo ano.

Tabela 7: Percentual de matrículas no ensino médio nas redes estadual e privada, por unidade da federação, 1985 e 2021, Brasil.

Unidade da federação	1985		2021	
	RE	RP	RE	RP
Distrito Federal	76,6	22,2	72,9	23,6
Goiás	70,0	23,5	83,6	13,6
Mato Grosso	75,0	15,4	86,0	8,6
Mato Grosso do Sul	68,8	29,1	69,6	9,7
Alagoas	38,1	50,1	80,0	13,5
Bahia	60,8	28,4	89,9	7,4
Ceará	47,5	47,4	87,1	11,5
Maranhão	26,9	61,5	88,9	10,6
Paraíba	61,3	29,3	80,4	14,2
Pernambuco	56,5	25,0	86,7	11,3
Piauí	54,4	34,3	85,4	10,0
Rio Grande do Norte	69,7	15,6	79,6	12,3
Sergipe	45,4	41,9	81,6	15,7
Acre	95,9	18,9	90,5	5,3
Amapá	...	...	88,9	7,0
Amazonas	73,8	19,8	90,7	5,7
Pará	72,9	20,8	90,3	7,6
Rondônia	4,6	8,4	85,7	7,4
Roraima	...	...	84,5	7,0
Tocantins	...	...	90,7	4,7
Espírito Santo	62,3	24,5	80,2	13,3
Minas Gerais	41,5	44,2	85,4	13,7
Rio de Janeiro	46,0	47,2	78,6	17,7
São Paulo	67,0	30,6	84,7	13,4
Paraná	74,6	21,5	86,7	11,5
Rio Grande do Sul	62,9	32,0	84,7	10,5
Santa Catarina	53,1	42,9	81,3	13,6

Fonte: AEB 1987-1988 – IBGE; Censo Escolar 1985, 2021 – INEP. Elaboração própria.

Notas: no cabeçalho RE (rede estadual) e RP (privada); para o ano de 1985 foram excluídos os estados de Amapá e Roraima, na condição de territórios federais, e Tocantins, na condição de território integrado ao estado de Goiás, até 1988.

Em 1985, a maioria dos estados teve uma participação maior das redes estaduais nas matrículas do ensino médio com destaque para Mato Grosso, Amazonas, Pará e Paraná, além do Distrito Federal, com percentuais acima de 70%. Porém, alguns estados apresentaram uma forte participação do setor privado, entre 40% e 50%, ou percentuais ainda maiores com destaque para o Maranhão com 61,5%. Contudo, há algumas singularidades, como nos estados do Mato Grosso e Piauí, onde o governo federal teve uma participação importante, embora pequena, com mais de 9% das matrículas. Os estados de Pernambuco e Minas Gerais também contaram com o papel das redes municipais com, respectivamente, 14,6% e 10% das matrículas.

A maior exceção é Rondônia, onde os municípios concentraram 86,3% do alunado em 1985, em razão da sua condição de território federal até 1981 como salientado.

Ao longo do tempo as diferenças territoriais foram diminuindo em razão do aumento da atuação das redes estaduais na gestão do ensino médio. Assim, em 2021, todos os estados alcançaram mais de 75% das matrículas nas redes estaduais, chegando em alguns casos a 90% – Amazonas, Acre, Bahia, Pará e Tocantins. O caso mais destoante é o Distrito Federal que apresentou a maior taxa de participação do setor privado no ensino médio no país, de 23,57%. O Mato Grosso do Sul é um caso particular da federação brasileira, com cerca de 20% das matrículas no governo federal, percentual maior que o do setor privado de 9,7% em 2021.

Portanto, o Brasil é uma federação que apresenta grandes heterogeneidades no atendimento educacional entre os níveis de governo e entre as unidades subnacionais no período democrático recente. Estas diferenças são maiores na educação fundamental, principalmente em razão da duplicidade de redes que combina dois entes federados para administrar um mesmo nível de ensino, tal que em alguns casos, os estados e municípios estão lado a lado na oferta do ensino – com percentuais de matrículas próximos à 50% cada um. Embora não seja tão forte como no ensino fundamental, a variação entre os governos subnacionais no atendimento educacional também está presente no ensino médio, com o predomínio dos estados na sua oferta.

Em 2007, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), como substituto do Fundef. Com o novo Fundo, os níveis infantil e médio foram incluídos no cálculo de redistribuição dos recursos segundo o número de matrículas. Pode-se supor que, assim como o Fundef afetou a expansão e a municipalização do ensino fundamental, o Fundeb teve os mesmos efeitos sobre o ensino médio. Contudo, quando analisados os dados de matrículas desse nível de ensino, não foi isso que se encontrou.

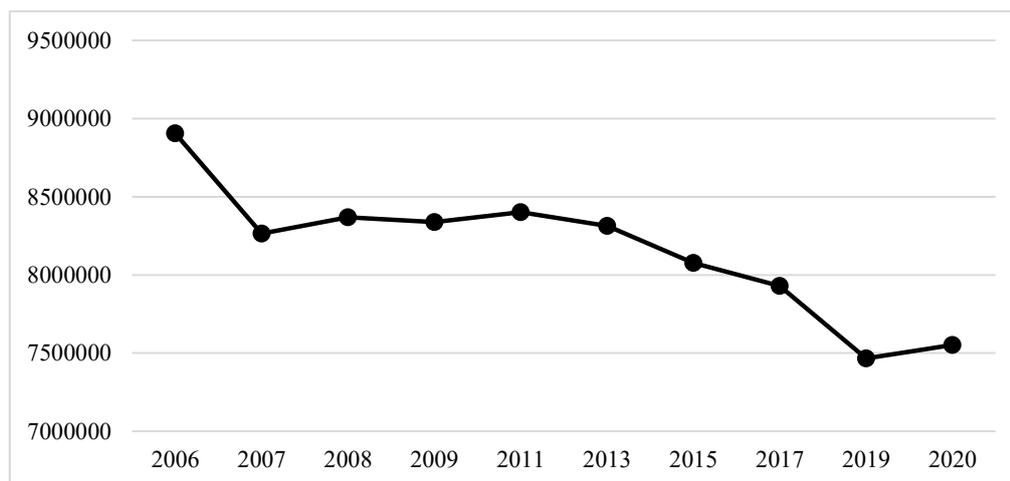


Gráfico 3: Total de matrículas no ensino médio, 2006-2020, Brasil.

Fonte: SEEB, 2006-2020 – INEP/Ministério da Educação. Elaboração própria.

O Gráfico 3 mostra que no primeiro ano de sua aplicação, entre 2007 e 2008, o Fundeb teve o efeito de aumentar as matrículas do ensino médio, o que foi importante considerando a forte queda nos anos anteriores. Contudo, a partir de 2009, a tendência foi de manter o número de matrículas até 2013 e de queda até 2019, com uma leve recuperação em 2020. Considerando todo o período de vigência do Fundeb, o número de alunos caiu em quase 1 milhão. Além disso, como visto, os momentos de maior crescimento na participação das redes estaduais no atendimento do ensino médio ocorreram entre 1985 e 1995 e entre 1995 e 2005, antes da aplicação do novo Fundo. Assim, o Fundeb teve um efeito menor e mais efêmero na expansão e no papel das redes estaduais no ensino médio em comparação aos fortes impactos do Fundef sobre o ensino fundamental.

4.3.2.2. A centralização legislativa e a participação dos governos subnacionais nas arenas de articulação federativa.

Na dimensão legislativa, a política educacional é matéria de concorrência e colaboração entre os entes federados. A CF-88 define que compete a União, aos estados e o Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a educação e o ensino e os estados podem complementar a legislação federal sobre normas gerais (art. 24). Os municípios também podem regulamentar a política de educação, já que tem atribuições de ditar normas sobre assuntos de interesse local e complementar as leis federais e estaduais (art. 30). A ressalva é que compete privativamente ao governo federal legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22).

A LDB estabelece ainda que a União, em colaboração com os governos subnacionais, deve elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE)⁶⁹ e estabelecer competências e diretrizes para os conteúdos curriculares da educação básica (art. 9). A lei também define que os estados devem elaborar e executar políticas e planos educacionais em consonância com as diretrizes e planos nacionais, coordenando as suas ações com as dos municípios (art. 10).

Portanto, no aspecto legislativo, o arranjo definido para o regime de colaboração na educação representa uma inovação no sentido de que embora o governo federal tenha a competência privativa para formular e legislar sobre as normas e políticas nacionais de educação, esse nível de governo deve estabelecer relações de coordenação e cooperação com os estados e municípios para adequar a legislação nacional às necessidades e realidades educacionais locais e regionais. Da mesma forma, os governos estaduais têm a prerrogativa de legislar sobre políticas educacionais próprias, mas devem colaborar com os seus municípios na formulação e execução destas políticas.

Contudo, embora a legislação tenha feito mudanças importantes para a descentralização do poder, ainda prevalecem traços de centralização política e legislativa na estrutura geral da federação que afeta diretamente a política de educação. Os amplos poderes da União, em especial do PEN, para legislar sobre as políticas sociais combinados aos fatores político-institucionais, antes salientados, favorecem sua aprovação no legislativo. Diversas propostas que foram apresentadas pelos presidentes ao longo da redemocratização tiveram altas taxas de predominância e sucesso no Congresso Nacional (LIMONGI, 2008; ARRETCHE, 2012).

No ensino fundamental e médio são várias as iniciativas nacionais que interferiram na forma como os níveis de governo deveriam atuar, decidir e financiar o ensino, cabendo destacar: a LDB, as emendas constitucionais (n. 14/96, n. 53/06 e 59/09) e as leis (n. 11.274 de 2006 e 12.796 de 2013) que alteraram a estrutura da educação; a vinculação constitucional de recursos (EC n. 14/96) e os fundos contábeis para o ensino (Fundef em 1996, Fundeb em 2007 e novo Fundeb em 2020); as reformas educacionais no ensino médio em 1999 e 2016; a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em 1998; e o PNE. A LDB e os fundos contábeis são exemplos de extensão produção legislativa do PEN, pois, embora essas medidas representassem perda de autonomia subnacional, os parlamentares atuaram pelos interesses nacionais, votando fielmente nas orientações dos líderes partidários (ARRETCHE, 2012).

Como arena de deliberação e formulação de políticas nacionais no ensino, foi criado o Conselho Nacional de Educação (CNE), lei n. 9.131 de 1995, integrado ao Ministério da

⁶⁹ O primeiro PNE foi aprovado em 2001 no governo de FHC (1998-2002) e teve duração até 2011. O segundo Plano foi aprovado em 2014 no governo de Dilma Rousseff (2014-2016) e tem duração até 2024.

Educação (MEC). Entre as suas competências destaca-se: deliberar sobre diretrizes curriculares propostas pelo MEC; subsidiar a elaboração e execução do PNE; assessorar o MEC nos assuntos sobre a educação básica; e manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal, acompanhando a execução dos seus planos de educação (art. 9). Os conselheiros são nomeados pelo presidente da República, sendo que pelo menos a metade deles deve ser escolhida de acordo com as listas de indicados elaboradas pelas câmaras do Conselho mediante consulta a entidades da sociedade civil (art. 8).

Contudo, em termos de coordenação e colaboração federativa a lei contribuiu pouco, pois não criou instrumentos que viabilizassem a maior vinculação entre os níveis de governo. Além disso, a forma de escolha dos conselheiros não considera critérios territoriais e concede ao PEN uma forte influência na composição e direção do CNE. Assim, o Conselho se apresenta, em termos normativos, mais como uma instituição verticalmente conduzida pelo governo federal do que como arena horizontal de articulação federativa na educação.

Como órgão representante e interlocutor dos interesses subnacionais nas instâncias nacionais de poder, o Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) é, segundo o seu Estatuto, uma associação civil de direito privado sem fins lucrativos integrada pelos secretários de educação estaduais e do Distrito federal (art. 1). O Conselho se denomina como parceiro dos poderes públicos na discussão das políticas de educação no processo decisório nacional e na realização de ações e estudos da área, reconhecendo o seu papel como mediador das discussões que envolvam os interesses subnacionais (art. 3).

Nos anos 1980, o Consed surgiu como fórum de resistência ao centralismo praticado pelo MEC e às diversas medidas nacionais na educação no contexto de redemocratização do país e de luta contra o autoritarismo do governo federal como resquício da ditadura militar (SANO, 2008). Porém, na década de 1990, o Consed modificou a sua postura combativa em relação às políticas nacionais e se tornou um espaço de maior articulação entre os secretários estaduais, ao mesmo tempo em que o MEC adotou medidas de coordenação federativa que reforçaram a interlocução entre as duas instâncias (AGUIAR, 20002; SANO, 2008).

Assim, o Conselho se tornou parceiro do MEC, se alinhando às reformas adotadas pelo governo federal durante o primeiro mandato de FHC (1995-1998) que incluíam: a LDB; o Fundef; a definição dos parâmetros curriculares nacionais na educação fundamental e infantil; a reforma do ensino médio; a instituição do ENEM; e alguns programas nacionais de apoio técnico e financeiro difundidos pelo MEC (AGUIAR, 2002; SANO, 2008). A aproximação entre o Consed e o MEC também gerou a maior participação das administrações municipais,

representadas pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)⁷⁰, na discussão de políticas nacionais. Um dos principais resultados da interlocução entre as instâncias foi a construção do Fundeb, no qual o MEC acatou as sugestões das representações subnacionais ao fundo. Isso ressalta o papel coletivo entre os níveis de governo na elaboração de políticas nacionais na educação e a nova visão do MEC quanto ao importante papel que o Consed e a Undime tiveram nesse processo (SANO, 2008).

Essas associações também participaram da elaboração do atual PNE (2014-2024), nas deliberações promovidas pela Conferência Nacional de Educação (CONAE) e no projeto de lei enviado ao Congresso Nacional, onde foram realizadas várias audiências públicas sobre a temática. A versão final do PNE aprovada pelos deputados tinha clara afinidade com os interesses dos atores que participaram da CONAE, contrariando os interesses do PEN, embora a presidente Dilma tenha sancionado integralmente a matéria em 2014 (LOPES, 2022).

Contudo, embora o PNE englobe pautas importantes para o ensino fundamental e médio, o plano mostra fragilidades que dificultam a sua implementação, como: ausência de definição de meios e das atribuições dos entes federados para efetivar os instrumentos de financiamento do ensino como o CAQi/CAQ⁷¹ e os 10% do PIB; dificuldades para estabelecer as atribuições dos níveis de governo no arranjo colaborativo de construção do Sistema Nacional de Educação (SNE); e a perda da centralidade da pauta educacional nas agendas governamentais dos presidentes Michel Temer (2016-2018) e de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022) (LOPES, 2022).

Os dados disponíveis de investimento público total em educação em relação ao PIB, divulgados pelo INEP, mostram que, entre 2008 e 2016, a tendência foi de forte crescimento, alcançando o ápice de 6,3% do PIB no último ano, o que trouxe boas perspectivas para o alcance da meta de 10% em 2024 como determina o PNE. Contudo, entre 2016 e 2017 a situação foi de estagnação e entre 2017 e 2018 de queda, quando o PIB chegou a 6,2%. Portanto, considerando as dificuldades de crescimento do gasto nos últimos anos, as chances de alcançar a meta são muito pequenas. Para que o PIB atinja 10% em 2024, ele terá que crescer 3,8 pontos em 6 anos

⁷⁰ A Undime é uma associação civil sem fins lucrativos e que tem entre os seus objetivos: articular com os governos estaduais e federal a elaboração e implementação de políticas para a educação municipal; incidir junto às Assembleias Legislativas e Congresso Nacional na deliberação de legislações sobre políticas públicas a serem implementadas nos municípios; representar os interesses da educação municipal junto às autoridades e órgãos deliberativos; e participar da formulação de políticas educacionais em instâncias decisórias (UNDIME, 2021).

⁷¹ Como estratégias para se alcançar os 10% do PIB na educação até 2020, o PNE estabeleceu como meta o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), calculado com base nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e o qual seria progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ) (Anexo da lei n. 13.005 de 2014).

(considerando o último ano de análise em 2018), o que, em termos de trajetória do investimento, é uma evolução muito difícil de ser alcançada.

Portanto, a representação dos interesses dos governos subnacionais no processo de formulação de políticas nacionais para o ensino fundamental e médio no Brasil na redemocratização é conduzida, fundamentalmente, pela Consed e a Undime. Embora essas associações não sejam reconhecidas formalmente como instâncias federativas devido à sua natureza privada sem fins lucrativos, elas funcionam como espaço fundamental de articulação entre estados e municípios e na busca pela maior atuação e inserção das demandas subnacionais nas políticas nacionais de educação.

Contudo, tais associações encontraram dificuldades para representar os interesses dos entes subnacionais na esfera nacional. Isso se deve, em primeiro lugar, à postura centralizadora do MEC no início da redemocratização, impondo as reformas do ensino de cima para baixo sem interlocução e coordenação com os governos subnacionais. Em segundo lugar, embora o Consed e a Undime tiveram sucesso na aprovação do PNE de forma integral, existem grandes dificuldades para implementar as estratégias e metas definidas no plano, principalmente no financiamento do ensino. Em terceiro, embora as relações entre os níveis de governo tenham evoluído no sentido de maior coordenação e colaboração na política de educação, o governo federal, através do MEC, ainda apresenta vestígios de centralização e verticalização na formulação das políticas nacionais.

A atuação do governo federal na formulação de políticas e na regulamentação do ensino tem raízes na trajetória do setor educacional, a qual desde 1930 tem se fortalecido na condução da educação no país. A partir desse momento, o governo federal passou a ser um ator cada vez mais ativo na legislação da política de educação, enquanto que os governos subnacionais ficaram responsáveis pela execução de programas e ações e com o poder residual de legislar sobre o ensino conforme as normas e diretrizes definidas nacionalmente.

O papel da União na educação também tem explicações no arranjo federativo pós-1985, uma vez que ganhou novas responsabilidades e foi chamada a participar ativamente da política, principalmente na sua coordenação e regulamentação, favorecendo o processo de produção de políticas nacionais. As atribuições legislativas e os amplos poderes político-institucionais permitiram que a esfera federal conduzisse as políticas nacionais na educação em vários momentos sem a efetiva participação da esfera subnacional. Assim, a autonomia legislativa garantida aos governos subnacionais e os princípios descentralizadores e de colaboração no ensino consagrados na legislação brasileira são contrabalanceados pelas condições de

centralização político-institucional e legislativa na estrutura geral da federação e na própria política de educação.

A fragilidade da atuação política dos estados e municípios no processo de produção de políticas nacionais na educação também está ligada à ausência de uma instância federativa que gere efetivamente a colaboração entre os níveis de governo. O CNE, que poderia ser esse espaço, não tem viabilizado os instrumentos necessários para tal, além de ser uma arena com grande influência do PEN. A Consed e a Undime, apesar de atuarem de forma notável na defesa dos interesses subnacionais e de terem alcançado vitórias importantes na educação, não têm poder político devido à sua natureza e, por isso, ficam fragilizadas frente aos poderes e atribuições do governo federal, representado pelo MEC. Por isso, a criação de uma instância de articulação propriamente federativa na educação é fundamental, pois nessa nova arena os governos subnacionais poderão atuar como atores federados com poder político. Esse é o primeiro passo para a participação mais efetiva da esfera subnacional na produção das políticas nacionais e para a maior coordenação intergovernamental na educação. Assim, as negociações não correriam mais entre um ator social (as associações) e um ator político, mas entre atores federados com poderes políticos de forma mais concertada e compartilhada.

4.3.2.3. Financiamento da educação: a vinculação de recursos e os fundos contábeis para o ensino.

O financiamento do ensino fundamental e médio recebeu grande atenção do Estado brasileiro na redemocratização. Os níveis de governos foram dotados de atribuição concorrente sobre o financiamento educativo, com destaque para as competências da União que representam uma inovação na legislação, buscando a efetivação do regime de colaboração na educação. Assim, a CF-88, alterada pelas emendas constitucionais n. 53, de 2006 e n. 14, de 1996, estabelece que os municípios devem manter, com cooperação técnica e financeira dos governos federal e estadual, programas de educação infantil e fundamental (art. 30). A União também deve exercer função redistributiva e supletiva de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos governos subnacionais (art. 211). Em seguida, a LDB especificou os objetivos e critérios da ação supletiva da União e dos estados na educação (art. 75 ao 77).

Como legado da trajetória da política deu-se continuidade à vinculação constitucional de recursos para o ensino⁷². A CF-88 define que a União deve aplicar, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, Distrito Federal e municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212). Em seguida, a LDB definiu as origens dos recursos destinados à educação e os tipos de despesas que se caracterizam como manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 69, 70 e 71).

As constituições estaduais buscaram se adequar à nova regra de vinculação de recursos. A grande maioria delas, ao todo 20, seguiu a determinação da CF-88 de no mínimo 25% para os estados e 25% para os municípios. Outras 5 constituições definiram um mínimo maior que 25% para os estados – Amapá (28%), Paraná e São Paulo (30%) e Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (35%) – mantendo 25% para os municípios. Por fim, a Constituição do Piauí definiu um mínimo de 30% para os estados e municípios. Assim, alguns estados brasileiros expandiram a vinculação constitucional de gastos no ensino, o que mostra a prioridade que os constituintes estaduais deram à política educacional.

Segundo os dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a grande maioria dos estados não conseguiu atingir o mínimo de 25% em 2005⁷³ e somente 7 (Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Pará, Piauí e Roraima) estiveram perto ou conseguiram alcançá-lo. Progressivamente, os estados aumentaram o gasto com ensino e em 2009 apenas o Rio Grande do Sul não havia atingido o mínimo constitucional. A partir do último ano, 19 estados e o Distrito Federal mantiveram o mínimo de 25% em todos os anos até 2018, enquanto que 5 estados (Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Tocantins) apresentaram um percentual menor que 25% em apenas um ano. Já o Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul tiveram as maiores oscilações durante o período. No caso do primeiro, não se alcançou os 25% em três anos (2010, 2013 e 2014) e no segundo o mínimo constitucional foi alcançado apenas em 2011.

Considerando as constituições estaduais que definiram um percentual maior que 25% existem situações distintas. Os estados do Rio de Janeiro e do Piauí nunca conseguiram alcançar a meta de 30% estabelecida nas suas constituições entre 2005 e 2018. No caso do Piauí é de se supor que se nem mesmo o governo estadual cumpriu com a Constituição, os municípios também não conseguiram. Tampouco o estado do Rio Grande do Sul atingiu o mínimo de 35%.

⁷² O último antecedente na legislação brasileira, antes da redemocratização, foi a EC n. 24, de 1983, conhecida como João Calmon, que fixou os percentuais mínimos na educação de 13% para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios.

⁷³ Por indisponibilidade de dados só foi possível analisar o cumprimento dos mínimos constitucionais entre 2005 e 2018.

Já os estados de São Paulo e Paraná são os casos de sucesso, pois a partir de 2009 ambos atingiram o mínimo de 30% até 2018. O Paraná se destaca como o estado que mais gastou com o ensino ao longo do período, alcançando o seu ponto maior em 2017, com 37,1%. O estado do Amapá é um caso intermediário, pois conseguiu cumprir por um tempo o mínimo 28%, mas com quedas a partir de 2017.

Portanto, na prática uma parte dos estados brasileiros mostrou dificuldades para cumprir com as determinações constitucionais. A situação é mais alarmante se for considerada que em 2005 poucos estados tinham alcançado os 25%. Pelo lado positivo, a partir de 2008 a grande maioria conseguiu manter o percentual mínimo até o final do período, chegando em alguns casos a mais de 30%. Contudo, as oscilações e quedas nos percentuais de gasto por parte de alguns estados, em relação aos demais, apontam para as desigualdades territoriais na capacidade de financiamento da educação no país.

A legislação nacional foi além e, por meio da vinculação constitucional, estabeleceu fundos contábeis de redistribuição de recursos entre os governos subnacionais para o ensino. O primeiro, o Fundef, foi regulamentado pela lei n. 9.424 de 1996 e decreto n. 2.264 de 1997. Com vigência até 2006, o Fundo se instituiria no âmbito de cada estado e no Distrito Federal, composto por 15% dos recursos dos impostos (dos 25% vinculados à educação) dos estados e municípios (art. 1). Os recursos seriam aplicados com manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério e a sua distribuição deveria se dar entre o estado e os municípios de acordo com o número de matrículas em cada rede de ensino (art. 2). A distribuição também deveria considerar a diferenciação do custo por aluno, sendo que para cada série e tipo de estabelecimento foi definida uma ponderação diferente para o seu cálculo. O governo federal deveria complementar os recursos do Fundef em cada estado e no Distrito Federal quando o valor por aluno⁷⁴ não alcançasse o mínimo definido nacionalmente (art. 6). Por fim, pelo menos 60% dos recursos do Fundef deveria ser aplicado na remuneração dos profissionais do ensino fundamental em atividade (art. 7).

Portanto, o Fundef foi uma política pública inovadora ao definir os meios e fins da distribuição de recursos no ensino, induzindo o comportamento dos níveis de governo que passaram a se responsabilizar, dentro das prioridades definidas em lei, pela destinação do gasto educacional. O Fundo também inovou ao estabelecer critérios de redistribuição dos recursos que levaram em consideração não só objetivos nacionais comuns para o ensino, mas também

⁷⁴ O valor mínimo anual por aluno era fixado pelo presidente e não deveria ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundef e o número total de matrículas do ensino fundamental.

as necessidades e realidades educacionais e fiscais dos estados e municípios. Além disso, os critérios de redistribuição e equidade dos recursos e a complementação da União foram importantes no tratamento das desigualdades territoriais.

Além de induzir a descentralização e expandir o ensino fundamental, como salientado, o Fundef teve os méritos de: reduzir as desigualdades intraestaduais (entre as redes estaduais e municipais dentro de cada estado); melhorar o nível de gasto médio por aluno e os salários dos profissionais de educação; reduzir o número de professores leigos; e qualificar o corpo docente (DRAIBE, 2003; VAZQUEZ, 2003; ABRUCIO, 2010; OLIVEIRA; SOUSA, 2010). O Gráfico 4, a seguir, apresenta o efeito do Fundef sobre as desigualdades intraestaduais.

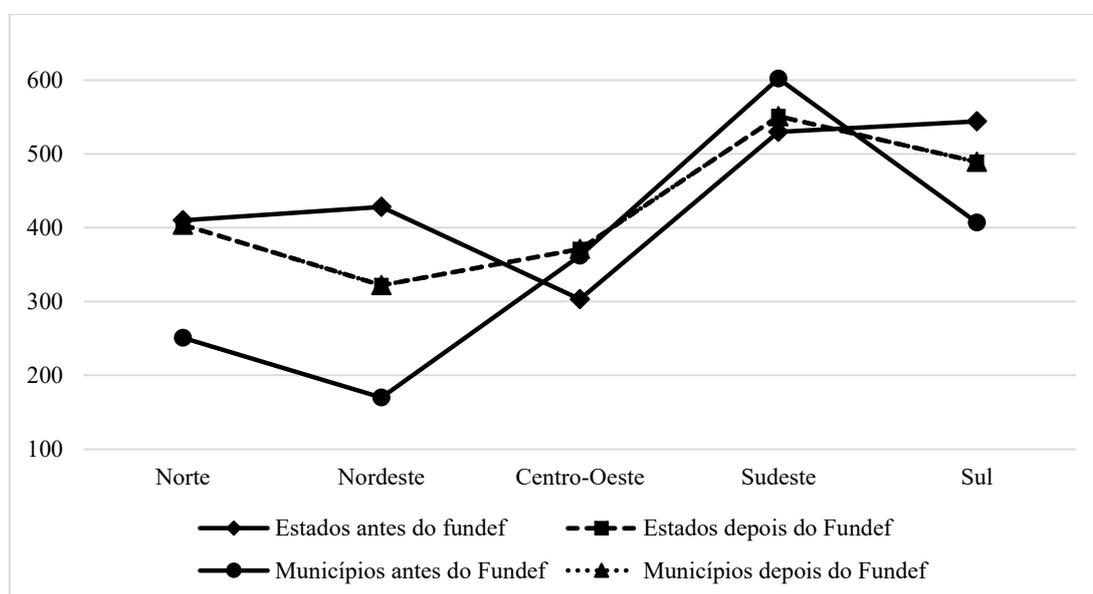


Gráfico 4: Valor por aluno/ano aplicado pelos estados e municípios antes e depois do Fundef, por região administrativa, Brasil.

Fonte: Vazquez (2003). Elaboração própria.

Os dados mostram que haviam diferenças significativas no investimento por aluno entre os estados e municípios e grandes distorções entre as regiões antes do Fundef. Os governos municipais do Norte, Nordeste e Sul gastaram menos por aluno do que os governos estaduais, enquanto que os municípios das regiões Centro-Oeste e Sudeste gastaram mais que os estados. O peso dessas diferenças era maior no Norte e Nordeste, uma vez que os municípios dessas regiões apresentaram os menores investimentos por aluno do país e as suas diferenças para os governos estaduais foram maiores em comparação aos níveis de governo das outras regiões.

As distorções no financiamento educativo geraram um problema ainda maior se for considerado que as redes municipais no Norte e Nordeste tiveram maior participação no

atendimento educacional, mas exerceram um esforço fiscal menor no gasto por aluno, enquanto que os estados atuaram menos na oferta, mas gastavam mais. Essa lógica penalizou em grande medida os municípios dessas regiões, onde a vinculação de 25% das receitas para a educação não foi suficiente para cobrir os custos dos serviços educacionais descentralizados. Isso decorre não só do fato das redes municipais terem muitos alunos matriculados, mas também porque a arrecadação tributária dos governos locais é extremamente baixa (VAZQUEZ, 2003).

Já nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, os governos estaduais apresentaram um número maior de matrículas, mas realizaram um esforço fiscal menor, enquanto que os municípios apresentaram uma participação menor na oferta do ensino e gastaram mais por aluno. Contudo, a situação do Sudeste e Centro-Oeste não era tão grave como a situação do Norte e Nordeste porque no caso das duas primeiras a desigualdade territorial no gasto por aluno foi menor do que nas duas últimas regiões. O Sul foi a única região do país em que houve uma certa correspondência entre o gasto e o número de matrículas entre as redes de ensino, embora houvessem diferenças entre os níveis de governo no financiamento.

Com o Fundef, os valores por aluno entre as redes do ensino fundamental se equalizaram nas regiões. Esse efeito pode ser visto no Gráfico 4 quando as linhas tracejadas dos estados e municípios depois do Fundef se encontram, mostrando que o valor por aluno se tornou igual para ambos os níveis de governo. Assim, o Fundo foi um importante mecanismo de correção das desigualdades dentro dos estados brasileiros, ao redistribuir os recursos entre as redes estaduais e municipais proporcional ao que cada uma ofertava no número de matrículas.

Contudo, o Fundef apresentou limites na correção das desigualdades interestaduais, ou seja, entre os estados. Isso se deve, em primeiro lugar, à própria característica do Fundo que não considerava uma redistribuição de recursos entre os estados e o Distrito Federal. Em segundo lugar, parte das fontes tributárias⁷⁵ que compunha o Fundef dependia do perfil socioeconômico dos governos subnacionais e, assim, o volume de recursos que cada um destinava ao Fundo era proporcional à sua capacidade tributária e nível de desenvolvimento econômico.

Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Economia, sobre a composição das receitas dos fundos estaduais no Fundef (TAB. 8) mostra as desigualdades na capacidade tributária entre as regiões brasileiras.

⁷⁵ Segundo a EC n. 14 de 1996 as receitas do Fundef seriam compostas pelo: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportações (IPIexp); e ressarcimento pela desoneração do ICMS (art. 60, ADCT). Exceto o FPE e o FPM que são transferências nacionais com mecanismos compensatórios e redistributivos, a arrecadação e distribuição das demais fontes depende das capacidades fiscais de cada governo subnacional.

Tabela 8: Total de receitas que compõem os fundos estaduais no Fundef, por região administrativa, 1998 e 2006, Brasil.

Região administrativa	1998		2006		Valor por aluno em 2006 (em centenas)
	Total (em milhões)	Percentual	Total (em milhões)	Percentual	
Centro-Oeste	446,39	5,6	1.128,54	7,1	463,09
Nordeste	1.204,06	15,1	2.083,94	13,1	191,40
Norte	655,72	8,3	1.449,56	9,1	431,84
Sudeste	4.500,26	56,5	8.467,16	53,1	685,91
Sul	1.152,42	14,5	2.804,54	17,6	658,85
Total	7.958,85	100	15.933,74	100	478,74

Fonte: Transferências Constitucionais 1998-2006 – STN; Censo Escolar 2006 – INEP. Elaboração própria.

Nota: excluem-se as receitas de complementação da União.

Fica evidente o grande poder fiscal do Sudeste durante a vigência do Fundef, pois os estados da região concentraram mais de 50% das receitas totais, o que significou uma capacidade tributária 11 vezes maior do que os estados do Centro-Oeste, 7 vezes maior que os do Norte e 4 vezes que os do Nordeste e Sul. Isso se deve, principalmente, à grande força econômica do estado de São Paulo que conseguiu entregar ao seu fundo cerca de 40%, em 1998, e 35%, em 2006, de todas as receitas disponíveis dos fundos estaduais. Os estados das regiões Centro-Oeste e Norte foram as que mostraram menor capacidade fiscal, com destaque para os estados do Acre, em 1998, e de Roraima em 2006, ambos com menos de 1% das receitas totais do Fundef. A participação considerável do Nordeste no percentual das receitas se deve ao estado da Bahia que concentrou quase 30% dos recursos totais da região.

Para analisar a capacidade de financiamento dos governos estaduais foi feita uma simulação do valor por aluno, calculado pela razão entre o número de matrículas do ensino fundamental e o total de receitas disponibilizadas para o Fundef no âmbito de cada estado. Os dados mostram que as desigualdades na composição das receitas dos fundos estaduais refletiram em diferentes capacidades no financiamento no ensino, principalmente no Nordeste. Assim, em 2006, as regiões Sudeste e Sul tiveram a sua disposição maior volume de receitas e uma capacidade do valor por aluno 3 vezes maior que o Nordeste, as primeiras gastando, em média, R\$632,38 e a última R\$191,40. O Centro-Oeste e Norte, embora apresentaram uma capacidade de investimento menor entre todas as regiões, gastavam 2 vezes mais do que o Nordeste.

Portanto, a complementação da União é fundamental para diminuir as distorções entre os estados, aportando recursos para os entes subnacionais onde as receitas vinculadas ao Fundo não são suficientes para cobrir o mínimo nacional por aluno. Contudo, os dados de transferências constitucionais divulgados pela STN, entre 1998 e 2006, apontam para as

dificuldades do governo federal em cumprir com a complementação. Exceto em 1999 e 2004, quando houve um crescimento dos recursos transferidos, nos demais anos a complementação diminuiu consideravelmente. Assim, entre 2000 e 2006, o total consolidado para os estados caiu de R\$246,08, para R\$ 50,24 milhões e o número de estados contemplados pela complementação diminuiu de 7 em 1998 para 1 em 2006. Os estados contemplados foram Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco no Nordeste e o Pará no Norte, como era esperado em razão do baixo valor por aluno nessas regiões, principalmente na primeira.

Como consequência da baixa complementação da União, os valores do mínimo nacional aplicados pelo PEN foram inferiores aos valores estipulados pela lei do Fundef. Mais problemático ainda é que a diferença entre os valores fixados pelo PEN e os valores estipulados pela legislação foi crescendo ao longo do tempo (VAZQUEZ, 2007). Isso significa que a União diminuiu a complementação, quando na verdade ela deveria ter aumentado mais o aporte de recursos para alcançar o valor mínimo definido, descumprindo as metas estabelecidas pela legislação. Assim, o efeito do Fundef em reduzir as desigualdades intraestaduais foi efêmero e pequeno, pois a complementação dos recursos federais foi bastante incipiente e residual (VAZQUEZ, 2007).

Com o fim do prazo de vigência do Fundef, em sua substituição, foi instituído o Fundeb, regulamentado pela lei n. 11.494 e pelo decreto n. 6.253 de 2007. Com vigência até 2020, o novo Fundo manteve a mesma lógica e critérios de redistribuição de recursos do Fundef. Como novidades, o Fundeb incluiu todos os níveis da educação básica (ensino infantil, fundamental e médio), ampliou o percentual mínimo de recursos de 15 para 20% a serem gastos pelos governos subnacionais e definiu que a complementação da União deveria ser de no mínimo 10% do total dos recursos do Fundo (art. 2, 3 e 6).

As mudanças oriundas do Fundeb ampliaram o caminho para aprofundar o regime de colaboração na educação no país, com novas formas de cooperação e coordenação federativa na definição de instrumentos e critérios de alocação de recursos. O Fundo também trouxe as perspectivas de aumentar o efeito equalizador da distribuição dos recursos no gasto e na oferta do ensino entre os governos subnacionais e de fomentar a universalização do acesso e a qualidade da educação. Assim, como saldo positivo, o Fundeb expandiu de forma expressiva o investimento público por aluno nos níveis infantil e médio; aumentou a complementação da União e o número de estados que passaram a recebe-la; e ampliou a oferta dos níveis e modalidades da educação, principalmente do ensino infantil e na educação profissional e especial (OLIVEIRA; SOUSA, 2010; COSTA, 2012; PEREIRA, 2018).

Como a análise do Fundef mostrou, as desigualdades na distribuição dos recursos que compõem os fundos se devem as suas fontes de receita que, em geral, consideram o potencial de riqueza dos governos subnacionais, privilegiando os mais desenvolvidos. O Fundeb não fugiu à regra e contemplou outros impostos e transferências que refletiam essa mesma lógica⁷⁶. A Tabela 9, a seguir, apresenta as receitas que compunham Fundeb em 2007 e 2020 em cada região do país.

Tabela 9: Total de receitas que compõem os fundos estaduais no Fundeb, por região administrativa, 2007 e 2020, Brasil.

Região administrativa	2007		2020		Valor por aluno em 2020 (em milhares)
	Total (em milhões)	Percentual	Total (em milhões)	Percentual	
Centro-Oeste	1.550,97	7,3	7.715,79	12,0	1590,21
Nordeste	3.087,66	14,5	10.108,00	15,8	726,33
Norte	1.919,14	9,0	6.040,73	9,4	1244,98
Sudeste	11.095,95	52,0	29.034,95	45,2	1550,44
Sul	3.660,22	17,2	11.294,43	17,6	1760,24
Total	21.313,94	100	64.193,9	100	1319,42

Fonte: Transferências Constitucionais 2007, 2020 – STN; Censo Escolar 2006 – INEP. Elaboração própria.

Nota: excluem-se as receitas de complementação da União.

Na transição entre o Fundef e o Fundeb, as desigualdades territoriais de capacidade tributária e gasto no ensino permaneceram, embora tenham diminuído. Entre 2007 e 2020 a região Sudeste manteve o seu predomínio ao concentrar 45 a 50% dos recursos de todos os fundos estaduais, com diferença de 3 a 4 vezes mais para as demais regiões. São Paulo continuou tendo peso fiscal maior, retendo no seu fundo cerca de um terço, em 2007, e um quarto, em 2020, das receitas. As unidades federadas do Norte apresentaram a menor capacidade fiscal, evoluindo muito pouco ao longo do tempo. Nessa região se destacou negativamente o estado de Roraima, apresentando menos de 1% das receitas totais do Fundeb em 2007 e 2020.

Em relação às capacidades de financiamento no ensino, a simulação do valor por aluno foi calculada pela razão entre o total de receitas disponibilizadas ao Fundeb e o número de matrículas na educação básica. Em 2020, o Sul teve o maior investimento per capita no ensino, seguido pelas regiões Centro-Oeste e Sudeste. As unidades federadas do Norte e Nordeste contaram com uma capacidade menor, fundamentalmente na última, onde o valor por aluno não

⁷⁶ Além de contemplar o FPM, FPE, ICMS, IPIexp e a desoneração do ICMS, as receitas do Fundeb também passaram a contar com o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto Territorial Rural (ITR).

alcançou R\$ 1.000,00. Embora no Fundeb as diferenças territoriais tenham caído em comparação ao Fundef, elas se mantiveram altas, tal que as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste apresentaram, em média, um poder de investimento por aluno 2 vezes maior que o Nordeste.

Os dados divulgados pela STN mostram que diferentemente do Fundef, durante a vigência do Fundeb, a União aumentou de forma considerável e progressiva a complementação de recursos passando de R\$528,99 milhões, em 2007, para R\$4.058,53 bilhões em 2020, um crescimento anual de 379,4%. A União também aumentou o número de estados contemplados, alcançando o total de 10 em 2020. Os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Pará foram novamente os que mais receberam a complementação, o que mostra a importância desse mecanismo para diminuir as desigualdades interestaduais, principalmente nas regiões onde os entes subnacionais têm menor capacidade fiscal. Assim, o maior comprometimento do governo federal em aumentar progressivamente a transferência dos recursos aos fundos estaduais foi um importante passo para buscar diminuir as desigualdades territoriais.

Contudo, embora o poder redistributivo e equalizador do Fundo tenha se fortalecido com a complementação da União, ele apresentou limites na correção das desigualdades e no alcance da qualidade do ensino em âmbito nacional entre as diferentes unidades federadas (COSTA, 2012; PEREIRA, 2018). Isso se deve ao próprio formato do Fundeb que produz valores anuais por aluno diferenciados em todo território nacional, considerando no seu cálculo apenas a disponibilidade orçamentária dos governos subnacionais e não a mensuração de recursos que considere um padrão mínimo de qualidade do ensino (PEREIRA, 2018).

Com o fim do Fundeb, foi instituído um novo Fundo, regulamentado pela lei n. 14.113, de 2020 no governo Bolsonaro (2018-2022), e que traz importantes mudanças com a possibilidade de efeitos duradouros no financiamento da educação por ter caráter de vigência permanente. Em primeiro lugar, o novo Fundeb amplia a complementação da União de 10 para 23% a ser implementada progressivamente nos 6 primeiros anos de vigência (art. 5 e 41). A segunda novidade é que além do valor anual por aluno (VAAF), a lei criou outras duas modalidades da complementação: o valor anual total por aluno (VAAT) e o valor por aluno com condicionalidades (VAAR). Desse modo, os 23% dos recursos de complementação são assim distribuídos: VAAF – 10% para cada estado e Distrito Federal quando o valor anual por aluno não alcançar o mínimo nacional; VAAT – 10,5% para cada rede de ensino quando o valor anual total por aluno não for alcançado; e VAAR – 2,5% para as redes públicas que cumprirem

as condicionalidades de gestão⁷⁷ e tiverem evolução nos indicadores de atendimento, rendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades⁷⁸ (art. 5 e 14).

Em terceiro, a redistribuição dos recursos que compõem o Fundo e a complementação da União consideram além do número de matrículas, o nível socioeconômico dos educandos e a disponibilidade de recursos vinculados à educação e a capacidade tributária dos entes federados com base nas suas características sociodemográficas e econômicas (art. 10). A distribuição dos recursos também deve observar as diferenças e ponderações do valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre as etapas, modalidades, duração de jornada e tipos de estabelecimento de ensino e as especificidades e os insumos necessários para a garantia da sua qualidade (art. 7º). Por fim, a legislação amplia de 60 para 70% o mínimo de recursos do Fundo a serem destinados para a remuneração dos profissionais da educação básica (art. 26).

Como o novo Fundeb foi recentemente regulamentado os dados ainda são incipientes para uma análise mais aprofundada. Porém, para os primeiros anos de vigência do Fundo é possível apontar para alguns desafios quanto à sua disponibilidade de recursos e ao papel do governo federal no tratamento das desigualdades territoriais. A Tabela 10 apresenta o total de recursos que compõem os fundos estaduais em 2021 e 2022 em cada região brasileira.

Tabela 10: Total de receitas que compõem os fundos estaduais no novo Fundeb, por região administrativa, 2021 e 2020, Brasil.

Região administrativa	2021		2022		Valor por aluno em 2021 (em milhares)
	Total (em milhões)	Percentual	Total (em milhões)	Percentual	
Centro-Oeste	9.441,32	11,4	5.110,68	11,3	1419,87
Nordeste	13.389,78	16,2	7.508,32	16,6	546,24
Norte	7.877,35	9,5	4.414,53	9,7	906,71
Sudeste	37.610,38	45,6	20.504,80	45,3	1124,08
Sul	14.424,05	17,4	7.728,42	17,1	1243,81
Total	82.742,91	100	45.266,76	100	969,97

Fonte: Transferências Constitucionais 2007, 2020 – STN; Censo Escolar 2006 – INEP. Elaboração própria.

Nota: excluem-se as receitas de complementação da União.

⁷⁷ O art. 14, § 1º define como condicionalidades: provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho; participação de pelo menos 80% dos estudantes nos exames nacionais de avaliação da educação básica; redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais; regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução; e referenciais curriculares alinhados à BNCC, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

⁷⁸ O art. 14, § 2º define como indicadores: o nível e o avanço dos resultados médios dos estudantes nos exames nacionais de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem; as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio; e as taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica em cada ente federado.

Como o novo Fundeb não trouxe alterações substanciais na natureza das fontes dos recursos que compõem o Fundo, as desigualdades territoriais na capacidade tributária e de investimento na educação permaneceram. Além disso, chama atenção a queda no total das receitas disponibilizadas pelos níveis de governo de 82,7 para 45,2 milhões de reais entre 2021 e 2022. Isso traz, ao menos de forma preliminar, desafios futuros para a efetivação do Fundo e do compromisso dos entes federados com o desenvolvimento da educação e a melhoria da qualidade do ensino conforme as determinações da lei n. 14.113.

As desigualdades na composição das receitas dos fundos manifestavam-se nas distintas capacidades de financiamento do ensino. Assim, a simulação do valor por aluno em 2021 apontou para o alto poder de investimento dos governos subnacionais do Centro-Oeste seguida pelas regiões Sul e Sudeste, enquanto que o Norte e, especialmente, o Nordeste mostraram baixa capacidade. A diferença entre as regiões Centro-Oeste e Nordeste chegou a ser de quase 3 vezes no valor por aluno. A situação dos estados do Nordeste foi ainda pior considerando que o investimento por aluno na região diminuiu entre 2020 e 2021. Tais resultados implicam em mais um desafio para os próximos anos do novo Fundeb no combate às desigualdades territoriais.

Em relação aos recursos de complementação da União, os dados divulgados pela STN se restringem ao VAAF, não sendo possível analisar as modalidades VAAT e VAAR. Entre 2021 e 2022, a complementação ao valor mínimo por aluno diminuiu consideravelmente de 4,6 para 2,5 bilhões de reais, assim como o número de estados contemplados que caiu de 12 para 11. Os estados do Nordeste aparecem novamente como aqueles que receberam o maior volume de recursos da complementação. Portanto, os resultados preliminares apontam para problemas na complementação dos recursos aos estados que não atingiram o valor mínimo nacional.

Em síntese, o novo Fundeb retrata a continuidade dos fundos contábeis como principal mecanismo de redistribuição de recursos para a educação básica no Brasil, uma trajetória que já dura 25 anos e que tem boas perspectivas de aperfeiçoamento sem prazo para terminar. O Fundo inova ao combinar, pela primeira vez, o aumento de recursos da complementação com distintas modalidades de redistribuição, as quais têm critérios e condicionalidades sobre as capacidades fiscais das unidades federadas e os fatores socioeconômicos e educacionais dos alunos. Essa é uma diferença fundamental em relação aos fundos anteriores que apenas consideravam o número de matrículas e o valor mínimo por aluno. Se a complementação é um mecanismo para diminuir as desigualdades territoriais e se o novo Fundeb amplia tais recursos distribuindo-os de acordo com o perfil socioeconômico dos governos subnacionais, impondo

condicionalidades, então cria-se um meio mais efetivo para aumentar a equidade fiscal e a qualidade do ensino a nível interestadual e intraestadual.

Portanto, a política de fundos aparece como uma intervenção federal ao comportamento dos entes subnacionais definindo regras e critérios de financiamento com fim de alcançar maior igualdade fiscal e o desenvolvimento e a qualidade do ensino. As redes municipais e estaduais devem se empenhar em tais objetivos, cumprindo os critérios e condicionalidades impostas pela legislação, para receberem os recursos do novo Fundeb e da complementação da União. O Fundo também traz implicações para o governo federal que deve cumprir o seu papel de auxiliar os governos subnacionais. Fica clara a intenção do legislador brasileiro de atribuir à União função especial e grandiosa na educação ao mais que dobrar o percentual de recursos da complementação, ao mesmo tempo que manteve o percentual dos estados e Distrito Federal. Tais questões são emergentes, pois os dados preliminares apontam para grandes desafios na efetivação do novo Fundo e da legislação em prol do desenvolvimento do ensino e do combate às desigualdades territoriais no país.

4.4. Comparando Argentina e Brasil: as semelhanças e diferenças entre os arranjos federativos atuais da política de educação.

Após a análise das configurações dos arranjos federativos na Argentina e no Brasil, nesta seção busca-se fazer uma comparação entre ambos a partir do modelo analítico definido no Quadro 3. A comparação é feita para identificar as semelhanças e diferenças na dimensão político-institucional para o arranjo geral do federalismo e nas dimensões administrativa, legislativa e fiscal para a política de educação nos níveis primário e fundamental e secundário e médio.

Na dimensão político-institucional, os arranjos dos dois países garantem a autonomia das províncias e estados para escolher seus representantes políticos e criar instituições próprias. A grande diferença é que na Argentina, o poder político dos municípios é limitado, pois o conteúdo e extensão da sua autonomia dependem do reconhecimento das províncias. Já no Brasil, os municípios são entes federados contemplados pela CF-88 e, portanto, não precisam do reconhecimento da sua autonomia e nem estão subordinados aos demais níveis de governo.

As duas federações também apresentam regras de representação das províncias e dos estados no Senado com poderes para iniciar legislação sobre matérias que afetam os governos subnacionais. Contudo, na prática, os senadores argentinos e brasileiros têm atuado mais a favor de interesses político-partidários do que territoriais, o que favorece as iniciativas do governo

federal em detrimento dos governos subnacionais. No caso da Argentina, o critério político-partidário de composição das cadeiras no Senado reduz as oportunidades das províncias em ter os seus interesses representados. Além disso, em ambos os casos as regras de emenda à Constituição não são tão rígidas, o que contribui para as reformas da legislação e a produção de novas políticas públicas.

Contudo, na Argentina, as províncias têm influência política sobre o processo decisório nacional, primeiramente, em razão da sua autonomia para decidir regras partidárias e eleitorais próprias que possibilitam aos governadores intervir no comportamento dos parlamentares no âmbito nacional e subnacional. Em segundo lugar, por meio das negociações entre o presidente e os governadores em decisões políticas nacionais chave. De forma distinta, no Brasil, o sistema partidário aponta para a centralização política, pois conta com fortes lideranças político-partidárias que conseguem interferir no comportamento dos legisladores a favor dos interesses nacionais. Além disso, os governadores não são tão atuantes em negociações com o PEN e têm fraca influência nas carreiras políticas nacionais.

No arranjo da política de educação, a dimensão administrativa aponta para a forte atuação das províncias e estados na gestão do ensino primário e secundário, a qual tem raízes na trajetória histórica da política nos dois países. A grande diferença é que na Argentina, os municípios atuam pouco na educação, enquanto que no Brasil, os governos locais são atualmente os principais gestores do ensino fundamental, embora os estados também têm uma participação importante na administração do mesmo.

Quanto ao grau de autonomia, os desenhos da política apresentam funcionamento distintos. Na Argentina, a combinação entre as dimensões administrativa e fiscal mostra que o poder das províncias é limitado, pois elas dependem em grande medida das TIGs nacionais para arcar com os custos da descentralização do ensino. Contudo, na relação entre as dimensões administrativa e legislativa, as províncias aparecem como atores com forte poder sobre o ensino. Embora o governo nacional tenha legislado sobre normas gerais para a educação, a sua capacidade para orientar o comportamento das províncias é menor, já que elas têm grande liberdade para negociar e adaptar as condições da implementação das políticas nacionais às suas realidades locais.

No Brasil, a gestão concorrente entre estados e municípios no ensino fundamental produz um arranjo mais complexo no qual eles precisam cooperar para o melhor atendimento educacional. A diferenciação na oferta do ensino entre as redes estaduais e municipais amplifica esta problemática. Já no ensino médio, os estados predominam na sua gestão com pouca atuação dos municípios, embora haja diferenças estaduais na oferta do mesmo. Além disso, na relação

entre a dimensão administrativa e legislativa, os poderes dos estados e municípios são reduzidos, pois o governo federal tem atuado fortemente na legislação e coordenação da política, orientando o comportamento subnacional no ensino. Os governos subnacionais, por sua vez, não têm voz suficiente para conciliar os seus interesses aos interesses nacionais em negociações com o governo federal.

Na dimensão legislativa, as províncias na Argentina e os estados e os municípios no Brasil têm atribuições sobre a condução dos seus sistemas próprios de ensino e o governo federal tem competência para legislar sobre normas nacionais. A diferença é que na Argentina, a coordenação horizontal entre as províncias nas esferas de articulação federativa na educação (os conselhos) dá condições para barrar as iniciativas do PEN, agindo como pontos de veto, ou modificar em parte as propostas nacionais acomodando-as aos seus interesses. No Brasil, embora a Consed e a Undime sejam muito atuantes na representação dos interesses subnacionais, elas apresentam limites para influenciar o processo decisório nacional por serem entidades privadas e pela atuação predominante do MEC na produção de políticas educacionais. Isso somado à ausência de uma instância federativa na educação com representação de natureza política dos entes subnacionais diminui a capacidade de intervenção dos estados e municípios na esfera nacional.

Quanto ao grau de autonomia, na Argentina, a competência concorrente para legislar com a grande liberdade das províncias para conduzir o ensino são características da trajetória da política, quando os níveis de governo desenvolveram separadamente e de forma distinta os seus sistemas educacionais. Mesmo após a redemocratização, quando o governo nacional passou a atuar na legislação e coordenação da educação, as províncias conseguem intervir sobre a produção das políticas nacionais, resguardando de forma mais efetiva a sua autonomia sobre a condução do ensino.

No Brasil, a atribuição legislativa no ensino concorrente aos níveis de governo requer maior cooperação e coordenação, favorecendo relações de interdependência entre eles. Contudo, a combinação entre as dimensões legislativa e político-institucional mostra que os interesses nacionais prevalecem sobre os subnacionais na produção de políticas de educação, considerando: a atribuição exclusiva da União para definir as diretrizes e normas do ensino; a ausência de supermaiorias para aprovar suas propostas; a prevalência do comportamento partidário dos parlamentares; e as limitadas oportunidades de veto dos governos subnacionais. Tais características têm base no arranjo federativo definido pela CF-88 que demandou a maior coordenação do governo nacional na educação. E também tem raízes na trajetória da estrutura

geral do Estado e do arranjo da política de educação, considerando o forte papel que o governo federal exerceu na organização e normatização do ensino a partir de 1930.

Na dimensão fiscal, em ambos os países, os governos subnacionais têm competência para arrecadar e gastar recursos nos seus sistemas próprios de ensino, enquanto que o governo federal tem atuado no auxílio financeiro aos governos subnacionais e na regulamentação de regras na distribuição de recursos para a educação.

Quanto ao grau de autonomia, as províncias são os principais financiadores da educação primária e secundária, mas o esforço que devem realizar para custear o ensino é ainda maior na medida em que o governo nacional não cumpre com as metas de gasto estabelecidas pela legislação. Além disso, a alta dependência das províncias pelas TIGs nacionais combinada a ausência de uma nova lei que renove as regras do regime de coparticipação, considerando as realidades fiscais e sociais subnacionais, diminui o poder arrecadatório e de gasto das mesmas. Na educação essa situação é peculiar uma vez que uma parte dos recursos do regime estão vinculados ao ensino. Assim, a conexão entre as dimensões fiscal e legislativa aponta para o forte poder de influência do governo nacional sobre as atribuições das províncias no financiamento do ensino, o que representa uma inovação fundamental no arranjo federativo da política, uma vez que não há antecedentes na sua trajetória.

No Brasil, a combinação das dimensões fiscal e legislativa no financiamento do ensino também indica para a forte influência do governo federal sobre o comportamento dos governos subnacionais. A grande diferença entre os países é que o Brasil vem de um longo caminho na regulamentação do financiamento educativo por meio da vinculação constitucional de recursos, do auxílio fiscal do governo federal e de fundos para a educação, os quais foram aprofundados e aperfeiçoados pela legislação nacional durante a redemocratização. Outra diferença é que os estados e municípios brasileiros não dependem tanto das TIGs nacionais para implementar a política de educação, apesar da complementação dos recursos da União ser um instrumento determinante para alguns governos subnacionais, especialmente os menos desenvolvidos. Contudo, assim como o governo nacional na Argentina não cumpriu com o seu papel nas metas de financiamento da educação, a União no Brasil apresentou, em vários momentos, desempenho abaixo do esperado para complementar os recursos aos fundos estaduais.

Portanto, a análise mostrou semelhanças e, principalmente, diferenças entre os dois países nos seus arranjos federativos geral e da política de educação. A Argentina é uma federação mais descentralizada nas dimensões político-institucional, administrativa e legislativa, em razão da atuação das províncias na esfera de decisão nacional, da fragmentação da estrutura do ensino, da maior liberdade das províncias em conduzir os seus sistemas de

ensino e da recente atuação do governo nacional na coordenação na educação. Na dimensão fiscal, o desenho é mais centralizado em decorrência das regras nacionais de financiamento da política de educação e da dependência das províncias pelos recursos de origem nacional.

O Brasil é uma federação mais centralizada em termos políticos, legislativos e fiscais em virtude da baixa influência dos governos subnacionais no processo de decisão nacional, dos amplos poderes legislativos e políticos e do forte e contínuo papel do governo federal na coordenação da política de educação e das regras de vinculação de recursos e os fundos contábeis no ensino. Na dimensão administrativa o desenho é mais descentralizado com o predomínio da atuação dos estados no ensino médio e do compartilhamento de atribuições e a interdependência dos governos subnacionais na oferta do ensino fundamental.

5. OS RESULTADOS DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NA ARGENTINA E NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO.

O capítulo busca analisar e comparar a situação educacional na Argentina e no Brasil no período da redemocratização, após a década de 1980, entendida como resultado das políticas de educação adotadas nos níveis de ensino primário e secundário, na Argentina, e fundamental e médio no Brasil⁷⁹. O primeiro passo é descrever a situação educacional nos dois países, tendo como unidade de análise as unidades federadas subnacionais – as províncias na Argentina e os estados no Brasil –, com foco na universalidade e na igualdade dos resultados educacionais.

A análise dos resultados em termos da universalidade da educação considera os seguintes aspectos e indicadores: a alfabetização da população mensurada pela taxa de analfabetismo; e o acesso ao ensino a partir da taxa de escolarização líquida. As taxas de analfabetismo e escolarização líquida são analisadas apenas para o ensino no cômputo geral – as redes públicas de todos os níveis de governo (municipal, provincial ou estadual e federal) e a rede privada – de cada unidade federada e país. Contudo, é possível que haja variação na cobertura educacional dos níveis de ensino entre províncias e estados, não descartando a presença de desigualdade territorial nos aspectos de alfabetização e acesso.

A investigação sobre a igualdade na educação considera os seguintes aspectos e indicadores: a eficácia mensurada pela taxa de abandono escolar; a eficiência a partir da taxa de distorção idade-série; e a qualidade do sistema educacional pelos indicadores Operativo Nacional de Evaluación (ONE) e Aprender, na Argentina, e pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Brasil. Os indicadores de abandono, distorção e de qualidade são analisados para as redes públicas provinciais e estaduais e para o cômputo geral em cada unidade federada e país.

Porém, antes de analisar o período democrático recente, são examinadas as situações educacionais da Argentina e do Brasil em 1980 – na alfabetização e atendimento da população ao ensino – para compreender os pontos de partida dos países em relação às políticas anteriormente adotadas.

O segundo passo é analisar indicadores de gasto na educação, já no período pós-redemocratização, como medida de recursos disponíveis das unidades federadas e do nível de

⁷⁹ Na Argentina e no Brasil, pós-redemocratização, os dois níveis de ensino têm juntos 12 anos de duração com início aos 6 anos de idade no ensino primário e fundamental até os 17 anos no ensino secundário e médio. A diferença entre os países é que na Argentina o nível primário tem duração de 6 ou 7 anos e o secundário de 6 ou 5 anos – a depender de cada província –, enquanto que no Brasil o ensino fundamental tem 9 anos e o médio 3 anos de duração.

desigualdades territoriais no financiamento do ensino, são eles: percentual de gasto com educação em relação ao gasto público total; e o gasto por aluno. Por último, são analisadas as condições socioeconômicas das províncias e estados, a partir de três indicadores: o Índice de Desenvolvimento Humano Subnacional (IDHS), o índice de Gini e o percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza. O levantamento do nível socioeconômico das unidades federadas é importante para a análise de possíveis efeitos de outros fatores, não relacionados ao federalismo, sobre os resultados educacionais.

Os indicadores buscam abarcar da forma mais abrangente possível o período da redemocratização, entre os anos de 1990 e 2021, considerando a disponibilidade de dados para todas as unidades federadas e uma metodologia igual ou próxima de cálculo dos indicadores em ambos os países.

A primeira seção do capítulo descreve as fontes de dados e os tipos de indicadores utilizados para a análise da universalidade e igualdade nos resultados educacionais. A segunda seção aborda a situação educacional da Argentina e do Brasil antes da redemocratização em 1980. Na terceira e quarta seções são interpretados os indicadores educacionais, de financiamento do ensino e de condições socioeconômicas, respectivamente, na Argentina e no Brasil. A quinta seção apresenta a análise sobre a possibilidade de relação entre os resultados educacionais, o gasto por aluno e as condições socioeconômicas.

5.1. Fonte de dados e indicadores.

Para uma visão geral da situação educacional na Argentina e no Brasil em 1980 é utilizada a taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais como medida de alfabetização da população. Em segundo lugar, a taxa de frequência escolar nas faixas etárias de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos que considera os percentuais das crianças e jovens atendidos pelo sistema educacional, correspondendo o primeiro grupo ao ensino primário e fundamental e o segundo ao ensino secundário e médio⁸⁰.

No período pós-redemocratização, as políticas educacionais são analisadas em termos de universalidade e igualdade nos resultados de cada nível de ensino. Na análise da universalidade são considerados os aspectos de alfabetização da população e acesso ao ensino.

⁸⁰ As estruturas de ensino dos países são historicamente distintas. Na Argentina, antes da redemocratização, os sistemas provinciais se diferenciaram entre si e, portanto, em algumas províncias os últimos anos da faixa etária dos 7 a 14 faziam parte do ensino secundário. Já no Brasil, com a lei n. 5.692 de 1971, o ensino de 1º grau (fundamental) incluía as crianças de 7 a 14 anos e o ensino de 2º grau (médio) os jovens de 15 a 17 anos em todo o território nacional. A classificação das faixas etárias foi feita para fins de comparação entre os países.

A alfabetização da população é mensurada pela taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais. No acesso ao ensino é utilizada a taxa de escolarização líquida que mede o atendimento educacional na faixa etária adequada de cada nível de ensino. Essa taxa é calculada pela razão entre as matrículas dos alunos em idade escolar adequada que cursou um nível de ensino pela população total na mesma faixa etária (JANUZZI, 2001; RIANI; GOLGUER, 2004). As taxas de analfabetismo e escolarização líquida consideram a população total de cada unidade federada e, por isso, não podem ser separadas em redes públicas provinciais e estaduais, sendo analisados apenas no cômputo geral – as redes públicas de todos os níveis de governo e a rede privada.

Na análise da igualdade nos resultados educacionais são considerados os aspectos de eficácia, eficiência e qualidade do sistema educacional. A eficácia é analisada pela taxa de abandono escolar, calculada pela razão entre o número de alunos que foram afastados por abandono – que deixaram de frequentar o período de aulas – e o total de matrículas em cada nível de ensino. Assim, esse indicador é utilizado para verificar se o sistema educacional foi ou não eficaz em garantir a frequência escolar dos alunos matriculados⁸¹ (JANNUZI, 2001).

A eficiência é analisada pela taxa de distorção idade-série, calculada pela razão entre o número de matrículas numa idade superior acima da recomendada num nível de ensino e o número total de matrículas no mesmo. Esse indicador mensura a eficiência do sistema educacional em manter ou não a progressão escolar dos alunos na idade adequada ao longo das séries de cada nível de ensino até a sua conclusão⁸². As taxas de abandono e distorção são complementares à taxa de escolarização líquida, indicando o percentual dos alunos que estão fora da idade certa em um nível de ensino ou que abandonaram a escola (RIANI; GOLGHER, 2004).

Em relação à qualidade do ensino, Argentina e Brasil utilizam indicadores distintos para mensurar o desempenho dos alunos, limitando a comparação mais aprofundada entre os países⁸³. Na Argentina, em razão da mudança nos instrumentos de mensuração do rendimento escolar, são utilizados dois indicadores: o ONE, em 2005, e o Aprender em 2018 para o ensino

⁸¹ A eficácia é entendida como a capacidade do sistema educacional em alcançar objetivos, metas ou resultados propostos no processo de ensino-aprendizagem dos alunos (DAVOK, 2007). Assim, o abandono escolar é um indicador de ineficácia quando o objetivo de manter a frequência escolar do aluno no tempo estipulado para um determinado nível de ensino não for alcançado.

⁸² A eficiência é um critério econômico que se refere à capacidade do sistema educacional em produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, insumos e tempo (DAVOK, 2007). Assim, a taxa de distorção idade-série é um indicador de ineficiência, pois foram gastos muito mais tempo e recursos para que o aluno pudesse alcançar um rendimento suficiente para ser aprovado numa determinada série do nível de ensino.

⁸³ A limitação na análise sobre a qualidade do ensino na comparação entre os países também abrange indicadores internacionais como o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes – *Programme for International Student Assessment* (PISA) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nesse caso, faltam dados por província e a Argentina não participou frequentemente das edições do programa.

primário e em 2019 para o ensino secundário. Os dois indicadores são calculados a partir das notas obtidas pelos alunos nas provas de Matemática, Língua, Ciências Naturais e Ciências Sociais. Como ambos usam parâmetros similares para medir o rendimento dos alunos nas provas é possível fazer uma análise comparativa entre os anos (ARGENTINA, 2019a). No Brasil, o desempenho no ensino fundamental e médio é analisado por meio do IDEB, calculado a partir da taxa de aprovação escolar e das médias de desempenho dos alunos nas provas de Língua e Matemática.

As taxas de abandono escolar e distorção idade-série e os índices de qualidade são analisados especificamente para as redes públicas provinciais e estaduais e no cômputo geral para cada unidade federada e país. No caso do Brasil, como as redes estaduais e municipais são as que têm maior participação na gestão da educação fundamental⁸⁴ com grande variação entre os estados, é considerada na análise a relação entre os resultados dos indicadores e o papel das redes estaduais na gestão desse nível de ensino no contexto da duplicidade de redes⁸⁵. Para compreender a relevância da atuação dos governos estaduais são analisados os percentuais de matrículas das redes públicas estaduais e municipais para cada unidade federada no ensino fundamental.

No financiamento da educação é utilizado, em primeiro lugar, o indicador de percentual de gasto em educação em relação ao gasto público total nas diversas áreas da administração provincial e estadual. Esse indicador de gasto relativo mede a opção ou prioridade de investimento na educação considerando todos os níveis de ensino. Como segunda medida, é analisado o gasto por aluno no ensino primário e secundário e fundamental e médio, calculado pela razão entre o número de matrículas de cada nível de ensino nas redes públicas provinciais e estaduais e o gasto total realizado pelas províncias e estados no respectivo nível. Esse indicador de gasto efetivo mede a capacidade de financiamento das unidades federadas em cada nível de ensino.

A análise das condições socioeconômicas das unidades federadas é feita a partir de três indicadores. O primeiro, o Índice Desenvolvimento Humano Subnacional (IDHS), mede o nível de bem estar das unidades subnacionais de cada país, definido como a média de desempenho

⁸⁴ Em 2021, ao todo no país, as redes municipais tinham 58,3% das matrículas do ensino fundamental, as redes estaduais 24,9%, a rede privada 16,6% e a federal menos de 1%. Contudo, o percentual de matrículas nas redes municipais e estaduais públicas variam muito entre os estados, chegando em alguns a casos a ser de quase 50% para cada uma.

⁸⁵ A duplicidade de redes é caracterizada pelo atendimento educacional diferenciado do ensino fundamental entre as redes estaduais e municipais de forma autônoma e com pouca coordenação entre elas. A análise mais completa dos dados de matrículas por nível de governo no Brasil e da duplicidade de redes no ensino fundamental foi analisada no capítulo 4.

em três dimensões: educação – composta pelos indicadores da média de anos de estudo das pessoas com 25 anos ou mais de idade e da expectativa de anos de estudo; saúde – pela taxa de expectativa de vida ao nascer; e renda – pela renda nacional bruta per capita⁸⁶ (SMITS; PERMANYER, 2019).

Baseado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o centro de pesquisa Global Data Lab. (GDL) da Universidade de Radboud, nos Países Baixos, desenvolveu o IDHS para regiões e unidades subnacionais de mais de 160 países. O IDHS é calculado a partir dos mesmos indicadores e metodologia do IDH com a diferença que o IDHS utiliza dados das unidades subnacionais de cada país⁸⁷ (SMITS; PERMANYER, 2019). O IDH varia em uma escala de 0 a 1, sendo os países classificados da seguinte forma: índice menor que 0,550 – desenvolvimento humano baixo; entre 0,550 e 0,699 – desenvolvimento humano médio; entre 0,700 e 0,799 – desenvolvimento humano alto; e acima de 0,800 – desenvolvimento humano muito alto (PNUD, 2016). Como o IDHS é construído a partir de parâmetros de avaliação iguais ao IDH, é utilizada essa classificação para análise do índice na comparação entre as províncias argentinas e estados brasileiros.

O segundo indicador utilizado na análise das condições econômicas das unidades federadas é o índice de Gini. Como medida de desigualdade de renda, o Gini varia numa escala de 0 a 1, sendo 0 a perfeita igualdade e 1 a total concentração de rendimentos entre os habitantes. Por fim, é utilizado o percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza. Na Argentina, a incidência de pobreza é mensurada pelo valor de uma cesta básica total capaz de satisfazer, por meio da compra de bens e serviços, um conjunto de necessidades essenciais, considerando pobre a proporção de lugares cuja a renda não supera uma cesta básica. No Brasil, o corte de pobreza é calculado por linhas internacionais, considerando pobre o percentual de pessoas com rendimento domiciliar menor que U\$5,50 por dia, ajustada por paridade do poder de compra. A escolha foi determinada pela indisponibilidade de indicadores similares por unidade federada.

Para analisar as desigualdades territoriais são calculados o índice de Gini e o Coeficiente de Variação (CV) para todos os indicadores. Os valores do Gini independem da escala utilizada

⁸⁶ Segundo Smits e Permanyer (2019), a renda nacional bruta per capita é a razão entre a soma dos valores agregados de produção econômica e o número de residentes produtores de cada território, não incluída no cálculo a renda líquida recebida do exterior.

⁸⁷ Para se chegar à um valor similar ao IDH, os indicadores do IDHS são calculados de forma que as suas médias nacionais ponderadas pela população de cada país sejam iguais aos valores utilizados pela PNUD na construção do IDH (SMITS; PERMANYER, 2019).

ou da média da distribuição, podendo ser utilizado para fazer comparações entre diferentes variáveis e tamanhos da população e não só para analisar a desigualdade de renda (MEDEIROS, 2012; SCHNEIDER, et al; 2002). Assim, na escala Gini, 0 significa a perfeita igualdade dos resultados no indicador e 1 a total concentração da variável em uma unidade de análise. Ressalta-se que há um efeito de subestimação da desigualdade medida pelo Gini quando ele é calculado a partir de um pequeno número de casos, situação no estudo desenvolvido aqui. Portanto, na análise da desigualdade entre as províncias e os estados nos indicadores educacionais utiliza-se do Gini não para mensurar a desigualdade efetivamente, mas exclusivamente para uma comparação relativa entre países ou entre anos diferentes num mesmo indicador (MENICUCCI; LEANDRO, 2023). Na análise dos resultados educacionais, o Gini também é utilizado para comparar os níveis de ensino ou as redes públicas provincial/estadual e o cômputo geral num mesmo indicador.

Já o CV mede a heterogeneidade ou dispersão dos resultados em cada indicador em relação à sua média entre as unidades de análise. O coeficiente é classificado em: baixa dispersão ou distribuição homogênea – CV igual ou abaixo de 15%; média dispersão – CV entre 15% e 30%; e alta dispersão ou distribuição heterogênea – CV acima de 30% (FALCO, 2008).

Um limitador da análise longitudinal no período entre os anos de 1990 e 2021 é a ausência de dados para todos os indicadores na Argentina nesse intervalo de tempo, tendo como unidade de análise as províncias. No Brasil, há dados disponíveis para os estados em um intervalo maior e para anos mais recentes, apesar de não ser a realidade de todos os indicadores. Como consequência não foi possível obter todos os dados para os mesmos anos entre os países e entre os indicadores num mesmo país. A opção foi utilizar dados do primeiro ano do período da redemocratização e do último ano disponíveis para analisar a diferença entre o ponto de partida e a situação mais recente dos países e qual é a evolução deles nos resultados educacionais de um ano para o outro. Outro desafio foi selecionar indicadores que utilizassem uma metodologia de cálculo igual ou próxima na Argentina e no Brasil. Essas limitações colocam maiores desafios para uma análise comparativa mais detalhada entre os países.

O Quadro 4, a seguir, sintetiza os indicadores educacionais, de financiamento do ensino e de condições socioeconômicas e as fontes de coleta de dados para a análise comparativa da universalidade e igualdade dos resultados educacionais entre Argentina e Brasil.

Quadro 4: Aspectos, indicadores e fontes de coleta de dados na análise da universalidade e igualdade no ensino.

		Aspectos	Indicadores	Fontes
Resultados educacionais	Universalidade	Alfabetização	Taxa de analfabetismo.	Argentina: Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) e Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) - Ministerio de Economía; e
		Acesso	Taxa de escolarização líquida.	Relevamiento Anual Estadístico (RAE), Operativo Nacional de Evaluación (ONE) e Informes de Resultados Aprender - Secretaría de Evaluación e Información Educativa - Ministerio da Educación.
	Igualdade	Eficácia	Taxa de abandono escolar.	Brasil: IPEAdata - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - Ministério da Economia; e
		Eficiência	Taxa de distorção idade-série.	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Anuário Estatístico do Brasil (AEB) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Ministério da Economia; e
		Qualidade	ONE, Aprender e IDEB.	Censo Escolar e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) - Ministério da Educação.
	Financiamento da educação			Gasto relativo com educação.	Argentina: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) - Ministerio de Educación. Brasil: Despesas Públicas por função - IBGE - Ministério da Economia; e
			Gasto por aluno.	Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Ministério da Economia; e Relatório de Indicadores - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) - Ministério da Educação.
Condições socioeconômicas			IDHS	Argentina: Sistema de Indicadores de Desarrollo (SIDEPA) - Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) - Ministerio de Economía.
			Índice de Gini	Brasil: PNAD - IBGE - Ministério da Economia.
			Percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza.	Ambos os países (IDHS): <i>Subnational Human Development Index (SHDI) Database</i> - Global Data Lab (GDL) - Nijmegen School of Management - Radboud University, Países Baixos.

Elaboração própria.

5.2. A situação educacional na Argentina e Brasil antes da redemocratização.

Em 1980, Argentina e Brasil apresentaram, no geral, situação educacional distinta em relação à alfabetização da população, mas níveis próximos de desigualdade territorial, como mostraram as taxas de analfabetismo para os dois países (TAB. 11).

Tabela 11: Taxa de analfabetismo entre as pessoas com 15 anos ou mais (%), por unidade da federação, 1980, Argentina e Brasil.

Argentina			Brasil		
Região	Unidade da federação	Analfabetos	Região	Unidade da Federação	Analfabetos
Centro	CABA	1,5	Centro-Oeste	Distrito Federal	11,4
	Buenos Aires	4,0		Goiás	26,0
	Córdoba	5,6		Mato Grosso	30,2
	Entre Ríos	8,3		Mato Grosso do Sul	23,6
	Santa Fe	6,1		Nordeste	Alagoas	54,0
Cuyo	La Rioja	6,9	Bahia		43,1
	Mendoza	7,8	Ceará		45,5
	San Juan	7,8	Maranhão		51,0
	San Luis	8,1	Paraíba		49,3
Nordeste	Corrientes	15,9	Pernambuco		42,2
	Chaco	17,7	Piauí		49,6
	Formosa	13,7	Rio Grande do Norte		44,4
	Misiones	12,9	Sergipe		46,5
Noroeste	Catamarca	8,6	Norte		Acre	44,8
	Jujuy	13,4		Amapá	24,8
	Salta	12,4		Amazonas	29,3
	Santiago del Estero	13,9		Pará	27,7
	Tucumán	9,1		Rondônia	31,5
Patagonia	Chubut	8,2	Sudeste	Roraima	25,4
	La Pampa	6,7		Espírito Santo	24,0
	Neuquén	10,5		Minas Gerais	24,7
	Río Negro	10,2		Rio de Janeiro	12,8
	Santa Cruz	4,1		São Paulo	13,7
	Tierra del Fuego	2,4		Sul	Paraná	20,3
País	6,1	Rio Grande do Sul	13,0		
Média	9,8	Santa Catarina	12,8		
Gini	0,257	País	25,3		
CV	45,5	Média	31,6		
			Gini	0,242	
			CV	42,7	

Fonte: CNPV 1980 – INDEC.

Fonte: IPEAdata – IPEA. Elaboração própria.

A Argentina mostrou, no geral, uma situação muito melhor do que o Brasil na expansão da alfabetização da população, uma vez que o primeiro país apresentou uma taxa de analfabetismo de 6,1% entre as pessoas com 15 anos ou mais, e o segundo de 25,3% em 1980, uma diferença quatro vezes menor. E ao passo que a média das unidades federadas na Argentina foi de menos de 10%, no Brasil alcançou 31,6% de analfabetos. As mais altas taxas de analfabetismo nas províncias da Argentina (mais de 13%) foram similares às mais baixas no Brasil, apontando um desenvolvimento em educação muito superior no caso argentino já no período pré-redemocratização.

Entretanto, ambos os países apontaram expressivas e similares desigualdades entre as unidades federadas. Embora o índice de Gini não foi alto nos dois países (0,257 na Argentina e menor no Brasil, de 0,242), refletindo a distorção decorrente do pequeno número de casos⁸⁸, o alto valor do CV (45,5% na Argentina e 42,7% no Brasil) apontou para a grande heterogeneidade entre províncias e estados nas taxas de analfabetismo.

Na Argentina, os governos subnacionais das regiões Centro, Cuyo e Patagonia apresentaram as menores taxas de analfabetismo, com destaque para a CABA e a província de Tucumán com, respectivamente, 1,48% e 2,4% das suas populações analfabetas em 1980, muito abaixo da média nacional de 9,8%. Enquanto que as regiões Nordeste e Noroeste concentraram as províncias com a pior situação de escolarização da população, como Chaco e Corrientes que quais tiveram as maiores taxas de analfabetismo do país, acima de 15% no mesmo ano, superior à média do país.

No Brasil, as unidades federadas das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul mostraram as menores taxas de analfabetismo, respectivamente, Distrito Federal, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, e Rio Grande do Sul, as quais se encontraram abaixo da média nacional de 31,6%. Já os estados do Norte e, especialmente, do Nordeste apresentaram os piores índices de alfabetização da população, com destaque para Alagoas, Maranhão, Paraíba e Piauí com taxas muito próximas ou acima de 50%. Dessa forma, enquanto alguns estados concentraram em suas populações 1/10 de pessoas analfabetas, em outros casos o percentual chegava à metade das pessoas com 15 anos ou mais de idade.

Argentina e Brasil também apresentaram semelhanças e diferenças no acesso ao ensino antes da redemocratização, como mostraram as taxas de frequência escolar para as crianças e jovens de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos em 1980 e 1981 (TAB. 12).

⁸⁸ Como salientado anteriormente, em razão do número pequeno de casos há um efeito de subestimação da desigualdade medida pelo Gini, por isso os valores do coeficiente são geralmente baixos na maioria dos indicadores. Nesse sentido, o Gini é utilizado exclusivamente para fins de comparação entre os países.

Tabela 12: Taxa de frequência escolar das pessoas de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos (%), por unidade da federação, 1980 na Argentina e 1981 no Brasil.

Argentina			Brasil		
Unidade da federação	7 a 14 anos	15 a 17 anos	Unidade da federação	7 a 14 anos	15 a 17 anos
CABA	94,8	72,6	Distrito Federal	92,7	77,3
Buenos Aires	91,6	48,7	Goiás	73,8	61,3
Córdoba	92,4	53,6	Mato Grosso	71,4	50,6
Entre Ríos	91,4	48,0	Mato Grosso do Sul	71,3	52,4
Santa Fe	91,5	50,7	Alagoas	56,1	46,5
La Rioja	93,9	55,8	Bahia	65,3	52,6
Mendoza	90,5	47,2	Ceará	64,0	49,2
San Juan	92,9	54,9	Maranhão	64,0	54,1
San Luis	91,9	53,9	Paraíba	62,4	57,7
Corrientes	90,9	52,0	Pernambuco	69,6	54,4
Chaco	83,1	39,1	Piauí	58,6	51,5
Formosa	89,1	45,5	Rio Grande do Norte	69,9	55,6
Misiones	89,6	42,5	Sergipe	72,4	57,5
Catamarca	94,1	57,0	Acre	89,3	78,0
Jujuy	95,1	64,2	Amapá	83,0	73,2
Salta	92,6	55,6	Amazonas	83,8	74,6
Santiago del Estero	90,8	43,2	Pará	81,4	76,6
Tucumán	92,4	52,2	Rondônia	77,6	61,7
Chubut	91,3	48,9	Roraima	87,3	84,3
La Pampa	90,2	41,3	Espírito Santo	73,7	45,1
Neuquén	91,6	49,0	Minas Gerais	76,6	46,7
Río Negro	90,4	46,9	Rio de Janeiro	87,4	67,1
Santa Cruz	95,1	61,1	São Paulo	85,0	56,6
Tierra del Fuego	93,5	53,8	Paraná	74,5	40,1
País	91,6	51,3	Rio Grande do Sul	83,3	43,1
Média	91,6	51,7	Santa Catarina	80,4	39,3
Gini	0,013	0,078	País	75,5	53,0
CV	2,6	14,3	Média	75,1	57,9
			Gini	0,073	0,120
			CV	12,8	21,4

Fonte: CNPV 1980 – INDEC.

Fonte: IPEAdata – IPEA. Elaboração própria.

No geral, o sistema educacional argentino cobriu um percentual bem maior das crianças entre 7 e 14 anos, com mais de 90% na taxa de frequência escolar em 1980, enquanto que o sistema de ensino brasileiro cobriu 75,5% em 1981, estando no início da década de 1980 mais distante da universalização do atendimento. O baixo CV nos dois países, embora significativamente maior no Brasil, apontou também para certa homogeneidade entre as

unidades federadas. O coeficiente de Gini, na comparação entre os países, refletiu a maior diferenciação relativa entre as unidades federadas no Brasil.

Esses dados repercutiram no forte avanço do acesso ao ensino em todo o território argentino em 1980, pois com as exceções da CABA, Chaco e Santa Cruz, todas as demais províncias apresentaram taxas próximas à média do país de 91,6%. Por isso, as desigualdades territoriais na frequência escolar na faixa etária de 7 a 14 anos já não era mais um problema para a Argentina como era então para Brasil. No caso brasileiro, os governos subnacionais das regiões Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul apresentaram taxas maiores de frequência escolar, com destaque para o Distrito Federal (92,7%) e o Acre (89,3%) muito acima da média nacional de 75,1%. Já no Nordeste se encontraram os menores índices do país, todos abaixo da média do país, especialmente em Alagoas e Piauí, onde as taxas de frequência não alcançaram 60% da população de 7 a 14 anos.

Entre os jovens de 15 e 17 anos, os dois países tiveram situações semelhantes na expansão da frequência escolar no início da década de 1980, apresentando taxas acima de 50%, com uma leve vantagem do Brasil em relação à Argentina. A desigualdade territorial foi mais forte no Brasil que apresentou maior heterogeneidade entre as unidades federadas, com um CV de 21,4%, em comparação à Argentina com 14,3%.

Na Argentina, A CABA e as províncias de Jujuy e Santa Cruz se destacaram com as maiores taxas de frequência escolar, acima de 60%, superior à média nacional de 51,7%, enquanto que as unidades federadas de Chaco (39,1%) e La Pampa (41,3%) apresentaram os piores resultados. No Brasil, as diferenças regionais eram mais nítidas, tal que o Norte teve as taxas mais altas entre os jovens de 15 a 17 anos, com destaque para Roraima com um índice de 84,3%, muito acima da média do país de 47,9%. Isso pode ser explicado pela condição de Roraima como território federal até 1988, no qual o sistema de ensino contou com o forte apoio do governo federal. Em seguida, apareceram os estados das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Nordeste e, por último, os do Sul com as menores taxas de frequência, com destaque para Santa Catarina (39,3%) e Paraná (40,1%), abaixo da média nacional.

Em síntese, a Argentina apresentou um ponto de partida na educação melhor que o Brasil em termos de expansão e igualdade territorial na alfabetização da população e no acesso ao ensino, fundamentalmente nos primeiros anos de vida escolar dos alunos. Isso favoreceu a melhor situação do sistema educacional argentino em comparação ao sistema brasileiro no período democrático, apresentada nas próximas seções. Em relação à cobertura escolar entre os jovens de 15 a 17 anos, os dois países apresentaram uma situação pior e mais desafiadora para

as décadas seguintes, considerando que aproximadamente 50% desse grupo etário ainda não frequentava a escola.

5.3. Os resultados educacionais no ensino primário e secundário na Argentina na redemocratização.

Universalidade na educação: alfabetização da população e acesso ao ensino.

Para a análise da universalidade na Argentina são interpretados, a seguir, os resultados educacionais nos aspectos de alfabetização da população, a partir da taxa de analfabetismo, e de acesso ao ensino, por meio da taxa de escolarização líquida, nos níveis primário e secundário para as unidades federadas em 1991 e 2014⁸⁹ (TAB. 13).

⁸⁹ Como salientado, por indisponibilidade de dados recentes e em um período mais longo entre as províncias argentinas, optou-se por utilizar dados do primeiro ano do período da redemocratização e do último ano disponíveis. Isso também se aplicou para os demais indicadores analisados.

Tabela 13: Taxas de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais (%) e escolarização líquida no ensino primário e secundário (%), por unidade da federação, 1991 e 2014, Argentina.

Unidade da federação	Analfabetismo		Escolarização líquida			
	1991	2014	Ensino Primário		Ensino Secundário	
			1991	2014	1991	2014
CABA	0,7	0,3	76,5	97,7	80,0	88,9
Buenos Aires	2,5	1,3	79,0	96,6	56,8	84,1
Córdoba	3,5	1,5	79,5	98,4	61,6	67,8
Entre Ríos	5,4	1,5	80,6	96,2	56,5	79,3
Santa Fe	7,6	1,1	79,7	97,0	59,0	78,3
La Rioja	4,3	1,2	82,0	95,6	59,2	84,3
Mendoza	5,0	1,3	80,4	97,4	55,9	86,3
San Juan	4,7	1,2	81,0	96,3	58,5	90,7
San Luis	4,7	0,9	80,5	98,5	39,6	85,7
Corrientes	10,3	2,0	83,6	98,4	46,3	72,2
Chaco	12,3	3,1	77,1	97,0	41,6	74,8
Formosa	9,2	2,7	82,6	96,5	51,9	77,0
Misiones	9,1	2,5	80,5	96,7	39,7	72,8
Catamarca	4,9	1,1	81,9	95,7	56,6	86,5
Jujuy	7,8	1,7	82,8	99,5	64,6	89,4
Salta	7,6	2,5	80,7	95,3	60,3	78,6
Santiago del Estero	9,5	1,4	80,2	95,8	42,1	76,0
Tucumán	5,4	2,2	78,8	97,4	50,1	77,6
Chubut	1,6	1,4	81,5	97,1	59,6	62,8
La Pampa	4,5	1,3	79,5	98,3	56,2	84,9
Neuquén	5,0	2,7	83,4	97,6	59,3	81,0
Río Negro	6,2	2,3	82,7	96,8	58,0	81,7
Santa Cruz	2,4	0,8	83,1	96,8	75,5	79,3
Tierra del Fuego	1,2	0,2	82,6	93,2	72,0	88,5
País	4,0	1,6	79,7	96,7	57,5	80,5
Média	5,6	1,6	80,8	96,9	56,7	80,3
Gini	0,295	0,263	0,013	0,007	0,097	0,048
CV	52,4	46,9	2,3	1,3	17,9	8,6

Fontes: CNPV 1991; EAHU 2014 – INDEC. Elaboração própria.

Destaca-se o avanço da Argentina na expansão da alfabetização da população, a qual já apresentava uma taxa baixa de analfabetismo antes da redemocratização, caindo de 6,1% em 1980 para 4% em 1991. Essa evolução foi se consolidando até que em 2014 quase toda a população com 15 anos ou mais do país estava escolarizada, com apenas 1,6% de pessoas analfabetas.

Entretanto, apesar do baixo percentual de analfabetismo, o CV indicou um nível alto de dispersão das taxas de analfabetismo, acima de 50% em 1991 e com pequeno decréscimo em

2014, chegando a 46,9%. A alta heterogeneidade das taxas entre as províncias pode ser explicada pelas diferenças acentuadas entre, por um lado, as unidades federadas de Tierra del Fuego, CABA, Santa Cruz e San Luis com percentuais abaixo de 1% – inferiores à média nacional de 1,6% –, e, por outro, a província de Chaco com um pouco mais de 3% de analfabetos, a maior do país. Destaca-se, contudo, a acentuada melhoria da alfabetização nessa província que passou de 12,3% em 1991 para 3,1% em 2014, acompanhando o avanço geral no indicador em todo o território nacional. Apesar da permanência de desigualdades, o contexto geral do país era favorável de baixo analfabetismo em todas as províncias em 2014.

A evolução da Argentina também foi muito positiva na taxa de escolarização líquida no ensino primário, passando de 79,7%, em 1991, para 96,7% em 2014, indicando que o país estava muito próximo de universalizar o acesso ao ensino para as crianças em idade escolar adequada. Essa situação não surpreende, pois o indicador de frequência escolar para as crianças de 7 a 14 anos, em 1980, já mostrava que o país havia avançado na expansão do atendimento educacional⁹⁰. Além disso, a dispersão territorial era muito baixa com um CV de 1,3% em 2014, confirmando esse grande avanço. Isso significou que todas as províncias alcançaram resultados muito próximos nesse indicador com pouquíssimas desigualdades entre elas.

No ensino secundário, o país também apresentou resultados positivos, aumentando a taxa de escolarização líquida de 57,5%, em 1991, para 80,5% em 2014, embora ainda estivesse distante da situação mais favorável do ensino primário em termos de universalização do acesso, mas numa situação bem melhor do que antes da redemocratização. Em relação à desigualdade territorial, embora o CV tenha caído consideravelmente, de 17,9% para 8,6% – mostrando baixa heterogeneidade entre as províncias – 12 delas apresentaram taxas de escolarização abaixo da média nacional em 2014, de 80,3%, com destaque para Chubut, Córdoba e as 4 províncias da região Nordeste. Já os governos subnacionais da CABA, Jujuy e Tierra del Fuego alcançaram os melhores resultados com taxas próximas à 90% no último ano analisado, superior à média do país.

⁹⁰ A diferença de resultados encontrados para as taxas de frequência escolar e escolarização líquida se deve às formas distintas de medir o acesso ao ensino. Enquanto que a taxa de frequência indica o percentual de alunos frequentando a escola independente se na idade adequada ou não a um determinado nível de ensino, a taxa de escolarização líquida indica o percentual de alunos matriculados em idade escolar adequada num nível de ensino específico. A discrepância nos resultados também pode ser explicada pelo fato de que em algumas províncias argentinas os últimos anos da faixa etária de 7 a 14 anos faziam parte do ensino secundário em 1980. Assim, na taxa de frequência escolar desse grupo etário podem estar incluídos dados de crianças com acesso tanto ao ensino primário quanto ao ensino secundário. Contudo, embora com essas diferenças, ambos os indicadores corroboram o grande avanço no acesso ao ensino no país.

Igualdade/desigualdade na educação: eficácia, eficiência e qualidade do ensino.

Para avaliar a igualdade na educação na Argentina são analisados os resultados educacionais, primeiro, no aspecto da eficácia do ensino a partir da taxa de alunos que abandonaram a escola no ensino primário e secundário no cômputo geral (redes públicas dos níveis de governo e rede privada agregadas) e na rede pública provincial em cada governo subnacional em 2011 e 2019 (TAB. 14).

Tabela 14: Taxa de abandono escolar no ensino primário e secundário na rede provincial e cômputo geral (%), por unidade da federação, 2011 e 2019, Argentina.

Unidade da federação	Ensino Primário			Ensino secundário		
	Rede provincial		Geral	Rede provincial		Geral
	2011	2019	2019	2011	2019	2019
CABA	0,6	0,1	0,1	3,9	1,88	1,15
Buenos Aires	0,3	0,2	0,1	2,4	1,06	0,74
Córdoba	0,9	0,04	0,04	7,4	3,8	2,5
Entre Ríos	0,2	0,2	0,1	2,9	4,9	3,8
Santa Fe	0,2	0,1	0,1	6,8	7,2	5,4
La Rioja	0,1	0,2	0,2	8,5	2,0	1,8
Mendoza	1,3	0,05	0,05	6,5	0,7	0,6
San Juan	0,1	0,5	0,4	5,5	3,8	3,0
San Luis	1,2	0,1	0,1	7,4	1,1	0,9
Corrientes	0,2	0,2	0,2	5,3	2,4	2,2
Chaco	0,1	0,7	0,7	3,8	3,9	3,7
Formosa	1,0	0,3	0,9	3,8	3,9	3,7
Misiones	0,2	0,7	0,6	4,6	7,7	6,1
Catamarca	1,6	0,4	0,4	7,7	3,8	3,2
Jujuy	0,2	0,1	0,1	5,6	3,9	3,4
Salta	0,1	0,3	0,2	7,8	6,4	5,4
Santiago del Estero	1,0	0,3	0,3	5,4	3,3	2,7
Tucumán	0,9	0,1	0,1	6,5	1,2	1,0
Chubut	0,3	0,1	0,1	3,0	0,6	0,5
La Pampa	0,2	0,04	0,03	1,6	1,6	1,6
Neuquén	0,4	0,6	0,5	8,2	3,2	2,9
Río Negro	0,5	0,1	0,1	3,2	2,0	1,6
Santa Cruz	0,3	0,1	0,1	3,6	1,8	1,6
Tierra del Fuego	0,3	0,04	0,03	3,3	0,9	0,7
País	0,5	0,2	0,2	5,2	2,6	2,0
Média	0,5	0,2	0,2	5,2	3,0	2,5
Gini	0,440	0,454	0,496	0,219	0,352	0,351
CV	83,2	85,8	97,7	38,3	64,5	63,1

Fonte: RAE 2011, 2019 – Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Elaboração própria.

A Argentina apresentou uma situação muito positiva com menos de 1% de abandono escolar entre os alunos matriculados nas escolas primárias nos dois anos analisados. Essa era uma realidade tanto na educação primária no cômputo geral quanto no setor público da rede provincial. Assim, além de ter avançado na universalização do acesso das crianças ao ensino primário, o sistema educacional argentino também evoluiu em termos de expansão da eficácia, mantendo quase a totalidade dos alunos frequentando a escola.

Entretanto, os dados apontaram para a presença de desigualdade territorial. Na comparação entre a rede pública provincial e o ensino primário no cômputo geral, o índice de Gini foi um pouco maior para o último, de quase 0,5 em 2019. Além disso, o país apresentou uma heterogeneidade muito alta entre os resultados em relação às médias nacionais, como mostrou os CV superiores à 80%, principalmente no cômputo geral. A região Nordeste se destacou por apresentar os maiores índices de abandono, tal que as províncias de Chaco e Misiones tiveram um aumento nas taxas de abandono do ensino primário das redes provinciais entre os anos analisados, alcançando 0,7% em 2019, acima da média nacional de 0,2%. Enquanto que nas demais regiões, os governos subnacionais apresentaram resultados melhores com destaque para Córdoba, Mendoza, La Pampa e Tierra del Fuego com taxas menores que 0,1%, inferior à média do país. Contudo, apesar das diferenças entre elas, puxadas por valores discrepantes de algumas províncias, pode-se dizer que todas alcançaram taxas de abandono muito baixas.

Na educação secundária, a situação também foi de avanço na eficácia do sistema educacional, considerando a queda no percentual de alunos que abandonaram a escola, de 5,2% para 3% na rede provincial entre 2011 e 2019 e chegando a 2,5% no cômputo geral no último ano. Contudo, em comparação ao ensino primário, o nível secundário apresentou menor eficácia com uma maior taxa de abandono entre os alunos, tendência que repercutiu nos dois anos analisados.

As desigualdades territoriais no ensino secundário foram menores que no nível primário, como indicou o Gini de 0,35 em 2019, embora na rede provincial o índice cresceu entre os anos. As diferenças entre as provinciais são confirmadas pelos altos valores no CV, acima de 60%, principalmente no setor público provincial, no qual ele quase duplicou entre 2011 e 2019. A grande parte das províncias da Patagonia e de Cuyo alcançou os melhores resultados, especialmente Mendoza, Chubut e Tierra del Fuego com taxas menores que 1%, inferiores às médias nacionais na rede provincial (3%) e no cômputo geral (2,5%) em 2019. Já as províncias de Santa Fe, Misiones e Salta apresentaram índices com o dobro das médias nacionais nas redes provinciais e no cômputo geral.

Eficiência do sistema educacional.

A igualdade na educação é analisada também pelo aspecto de eficiência do sistema educacional argentino em manter a progressão escolar dos alunos na idade adequada em cada nível de ensino. Para isso, os dados da Tabela 15 apresentam os resultados das taxas de distorção idade-série no ensino primário e secundário no cômputo geral (redes públicas dos níveis de governo e rede privada agregadas) e da rede pública provincial, em 1996 e 2015, para cada unidade da federação.

Tabela 15: Taxa de distorção idade-série no ensino primário e secundário na rede provincial e cômputo geral (%), por unidade da federação, 1996 e 2015, Argentina.

Unidade da federação	Ensino Primário			Ensino Secundário		
	Rede provincial		Geral	Rede provincial		Geral
	1996	2015	2015	1996	2015	2015
CABA	13,5	13,0	8,3	38,1	28,9	29,3
Buenos Aires	14,1	11,0	8,3	35,1	32,9	32,5
Córdoba	17,9	9,9	7,7	25,8	29,2	27,9
Entre Ríos	24,8	15,8	12,9	31,4	40,6	39,1
Santa Fe	22,2	17,3	13,6	28,0	34,6	34,9
La Rioja	28,9	18,2	16,4	38,3	35,8	35,7
Mendoza	21,0	13,2	11,3	37,6	34,2	34,5
San Juan	21,8	23,2	19,2	31,8	42,7	42,0
San Luis	23,1	20,3	18,3	36,9	38,7	38,0
Corrientes	39,6	35,3	32,0	42,7	43,7	43,6
Chaco	32,2	18,0	16,9	34,6	38,2	38,5
Formosa	38,5	19,7	18,6	41,1	39,3	39,1
Misiones	37,5	27,2	24,0	29,3	39,2	40,8
Catamarca	28,5	12,8	10,7	39,9	33,4	32,0
Jujuy	30,7	7,2	6,6	43,3	32,5	34,4
Salta	31,1	19,6	17,5	42,6	43,4	43,6
Santiago del Estero	35,5	27,4	24,5	32,3	40,9	42,2
Tucumán	21,1	5,2	4,4	27,9	26,2	25,2
Chubut	23,7	9,4	8,8	36,9	40,8	39,8
La Pampa	16,5	7,3	6,7	25,6	33,0	33,5
Neuquén	23,4	13,9	13,0	42,0	42,2	42,4
Río Negro	31,4	9,3	7,9	45,5	39,6	39,2
Santa Cruz	21,4	12,5	9,4	42,9	40,7	48,3
Tierra del Fuego	11,3	9,9	8,1	44,2	35,5	33,2
País	22,2	14,9	11,9	35,0	34,6	34,2
Média	25,4	15,7	13,5	36,4	36,9	37,1
Gini	0,176	0,250	0,268	0,095	0,073	0,083
CV	30,9	45,7	49,3	16,6	12,9	14,6

Fonte: RAE 1996, 2015 – Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Elaboração própria.

No ensino primário, o país apresentou uma situação positiva nas taxas de distorção na rede pública provincial com queda de 22,2%, em 1996, para 14,9% em 2015. Esse indicador foi ainda melhor no conjunto das redes (cômputo geral), com 11,9% de alunos em idade escolar inadequada em 2015. Essa melhoria se reproduziu em todas as províncias, exceto na de San Juan, onde a taxa de distorção na rede pública provincial aumentou de 21,8%, em 1996, para 23,2% em 2015. Portanto, os alunos conseguiram progredir dentro do sistema educacional do país, mostrando expansão na eficiência interna no ensino primário.

Embora as desigualdades territoriais na rede provincial foram moderadas, houve um aumento no índice de Gini entre 1996 e 2015, sendo maior no cômputo geral do que na rede pública provincial. A dispersão dos resultados na rede provincial e no cômputo geral foi altas e, no caso do primeiro, elas tiveram um aumento significativo com um CV crescente de 30,9%, em 1996, para 45,7% em 2015. As províncias Córdoba, Chubut, La Pampa Jujuy, Tucumán e Tierra del Fuego alcançaram as menores taxas de distorção com menos de 10% de alunos em idade inadequada, abaixo das médias nacionais da rede provincial (13,4%) e do cômputo geral (15,7%) em 2015. Corrientes se destacou como a província com o pior resultado, apresentando mais que dobro das médias nacionais da rede provincial e do cômputo geral.

No ensino secundário, a progressão dos alunos dentro do sistema educacional argentino foi mais lenta, com uma taxa de distorção idade-série duas vezes maior que no ensino primário, tanto no cômputo geral quanto no setor público provincial – ambos com condições muito semelhantes. Além disso, os resultados para o país mostraram uma situação de pouca evolução em termos de ampliação da eficiência interna, uma vez que na rede provincial a taxa de distorção apresentou uma leve queda, de 35%, em 1996, para 34,6% em 2015. Porém, as desigualdades territoriais e a dispersão dos resultados no ensino secundário foram muito menores em comparação ao ensino primário, com um Gini inferior à 0,1 e um CV inferior à 15%. Os governos subnacionais de CABA, Córdoba e Tucumán se destacaram como os únicos que tinham taxas abaixo de 30%, inferiores às médias nacionais da rede provincial (36,9%) e do cômputo geral (37,1%) em 2015. Enquanto que San Juan, Corrientes, Salta, Santiago del Estero, Neuquén e Santa Cruz apresentaram os piores índices, acima de 40%.

Portanto, as taxas de distorção idade-série mostraram que na Argentina havia uma parte considerável de alunos fora da idade adequada frequentando a escola, principalmente o ensino secundário. Como as taxas de abandono escolar eram muito pequenas, é mais provável que os níveis de distorção tenham relação com altos índices de repetência e reprovação. Além disso, quando analisadas em conjunto, as taxas distorção e de escolarização líquida reforçam a importância em manter e expandir um sistema de ensino eficiente. Assim, a Argentina apresentou na educação primária altas taxas de escolarização líquida e também, como foi de se esperar, baixos índices de distorção idade-série. Pelo contrário, na educação secundária, o país tinha um percentual elevado de alunos em idade escolar não adequada. Assim, a ampliação da eficiência de forma universal e do rendimento escolar era um problema ainda por ser superado no país considerando o último analisado, com a dificuldade adicional de combater as desigualdades territoriais.

Qualidade do ensino.

Por último, a igualdade na educação na Argentina é analisada sobre o aspecto da qualidade do ensino. São utilizados dois índices de qualidade: o ONE, aplicado em 2005 no 6º ano do ensino primário e secundário; e o Aprender, substituto do ONE a partir de 2016, e aplicado por último, em 2018, no 6º ano do nível primário e, em 2019, no 5º ou 6º ano do nível secundário a depender da estrutura de cada sistema provincial. Os dois indicadores são calculados a partir das notas obtidas pelos alunos nas provas de Matemática, Língua, Ciências Naturais e Ciências Sociais. Contudo, como o Aprender 2018 e 2019 valeram-se apenas das provas de Matemática e Língua, foram considerados apenas os valores do ONE em 2005 nas mesmas disciplinas.

A diferença entre os dois indicadores é a forma como cada um classifica os resultados das notas obtidas pelos estudantes em níveis. O ONE tem três níveis: baixo para os alunos com desempenho pouco satisfatório no domínio do conteúdo curricular e nas capacidades cognitivas esperadas; médio para os alunos com nota satisfatória nesses critérios; e alto para os alunos com desempenho destacado (FONSECA; 2017). Já o Aprender classifica os resultados em quatro níveis: abaixo do nível básico para os alunos com desempenho distante do satisfatório; básico para os alunos com desempenho próximo ao satisfatório; e os níveis satisfatório e alto (ARGENTINA, 2019b).

Afim de analisar os resultados, os níveis de desempenho para os dois indicadores foram divididos em duas categorias. A primeira composta pelo nível baixo do ONE e pelos níveis abaixo do básico e básico do Aprender para os alunos que tinham um desempenho não satisfatório, ou seja, um rendimento abaixo do que é considerado satisfatório no cálculo dos indicadores. A segunda categoria composta pelos níveis médio e alto do ONE e pelos níveis satisfatório e alto do Aprender para os alunos que tinham um desempenho considerado satisfatório ou maior. Como os dois indicadores usam os mesmos parâmetros para medir o rendimento dos alunos, abaixo do satisfatório e satisfatório ou maior, é possível fazer uma análise comparativa entre eles em diferentes anos (ARGENTINA, 2019a).

A seguir, são apresentados os resultados do ONE e do Aprender nas categorias de desempenho não satisfatório (NS) e satisfatório (S) para o ensino primário e secundário no cômputo geral (redes públicas dos níveis de governo e rede privada agregadas) e para a rede pública provincial em cada unidade da federação (TAB. 16).

Tabela 16: Resultados do ONE, 2005, e Aprender, 2018 e 2019, no ensino primário na rede provincial e cômputo geral (%), por unidade da federação, Argentina.

Unidade da federação	Ensino primário						Ensino Secundário					
	Setor Público				Geral		Setor Público				Geral	
	ONE 2005		Aprender 2018		Aprender 2018		ONE 2005		Aprender 2019		Aprender 2019	
	NS	S	NS	S	NS	S	NS	S	NS	S	NS	S
CABA	25,0	75,1	25,9	74,1	18,4	81,6	35,8	64,2	50,8	49,3	34,9	65,2
B. Aires	42,3	57,7	43,7	56,3	34,1	65,9	51,0	49,0	65,5	34,5	53,7	46,4
Córdoba	43,3	56,8	28,9	71,1	24,6	75,5	45,0	55,1	57,7	42,4	44,9	55,1
Entre Ríos	36,8	63,2	41,7	58,4	36,8	63,2	47,0	53,0	62,7	37,3	55,1	44,9
Santa Fe	27,5	72,5	39,5	60,6	33,6	66,5	40,4	59,6	59,4	40,7	51,3	48,8
La Rioja	48,8	51,2	42,8	57,2	39,6	60,5	74,2	25,8	70,0	30,0	66,2	33,9
Mendoza	40,4	59,6	38,1	62,0	33,7	66,4	43,7	56,4	54,4	45,7	49,5	50,5
San Juan	37,2	62,8	45,4	54,7	39,0	61,0	60,7	39,4	66,7	33,3	60,7	39,3
San Luis	28,3	71,7	34,8	65,3	32,3	67,8	52,6	47,5	61,8	38,2	60,1	40,0
Corrientes	50,8	49,2	42,4	57,7	39,6	60,4	61,9	38,1	70,0	30,0	65,6	34,4
Chaco	53,1	47,0	49,3	50,7	47,0	53,1	72,0	28,1	77,5	22,5	74,4	25,6
Formosa	41,4	58,6	39,8	60,2	38,1	61,9	75,9	24,1	75,1	24,9	72,6	27,4
Misiones	47,7	52,3	39,6	60,5	36,7	63,3	67,9	32,1	70,4	29,6	65,5	34,5
Catamarca	48,2	51,8	50,7	49,4	46,0	54,1	72,1	27,9	72,7	27,3	68,8	31,2
Jujuy	39,8	60,2	38,8	61,2	36,3	63,7	66,8	33,2	65,5	34,5	61,3	38,7
Salta	33,3	66,8	35,9	64,1	32,4	67,6	66,6	33,4	64,2	35,9	58,4	41,6
S. Estero	54,2	45,8	46,2	53,9	43,4	56,6	77,5	22,5	76,0	24,0	71,1	28,9
Tucumán	41,6	58,4	44,8	55,3	39,4	60,7	63,6	36,5	71,6	28,4	62,8	37,3
Chubut	45,3	54,7	32,4	67,7	30,3	69,7	58,8	41,2	54,7	45,3	50,9	49,2
La Pampa	24,4	75,6	24,6	75,4	23,2	76,8	33,8	66,2	54,9	45,1	50,2	49,8
Neuquén	28,2	71,8	36,1	64,0	33,4	66,6	32,1	67,9	52,3	47,8	49,6	50,4
Río Negro	34,6	65,5	32,7	67,4	29,5	70,5	37,1	62,9	59,4	40,6	53,2	46,8
Santa Cruz	24,1	75,9	39,4	60,6	36,7	63,3	50,2	49,8	56,6	43,4	53,1	46,9
T. Fuego	32,9	67,2	33,5	66,5	29,8	70,3	60,7	39,3	60,4	39,7	52,8	47,2
País	40,3	59,7	40,0	60,0	33,7	66,3	53,0	47,0	64,2	35,8	54,9	45,1
Média	38,7	61,3	38,6	61,4	34,7	65,3	56,1	43,9	63,7	36,3	57,8	42,2
Gini	0,135	0,086	0,097	0,006	0,008	0,056	0,143	0,183	0,070	0,117	0,013	0,124
CV	23,6	14,9	17,1	10,8	19,1	10,2	25,0	31,9	12,1	21,4	16,2	22,2

Fonte: ONE 2005; Informes de Resultados Aprender 2018, 2019 – Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Elaboração própria.

Notas: os dados de Neuquén se referem ao ONE 2007 e o dado de Chubut para o ensino secundário se refere ao Aprender 2017.

Duas considerações gerais podem ser feitas: a primeira é que o desempenho dos alunos do ensino primário no cômputo geral no Aprender 2018 em todo o país – percentual de 66,3% na categoria satisfatório – foi superior ao desempenho dos estudantes da rede provincial (60%), o que indica uma maior qualidade do ensino da rede privada. Em segundo lugar, e isso reforça

o achado anterior, o desempenho satisfatório dos alunos da rede provincial foi praticamente estático no país passando de 59,7% no ONE para 60% no Aprender⁹¹.

Em relação às desigualdades territorial, embora os CV atestaram para a presença de certa dispersão nos resultados entre as províncias, eles diminuíram paralelamente ao aumento do nível de desempenho, sendo menores na categoria satisfatório, mas com pouca diferença entre o cômputo geral e a rede provincial em 2018. A CABA e as províncias de San Luis, Salta, La Pampa, Neuquén, Río Negro e Tierra del Fuego tiveram um percentual maior de alunos com desempenho satisfatório nos dois anos analisados e no cômputo geral e na rede provincial com resultados superiores às médias nacionais de, respectivamente, 65,3% e 61,4% no Aprender 2018. As províncias de Córdoba, Mendoza e Chubut também se destacaram com grande crescimento de alunos na categoria satisfatório na transição do ONE para o Aprender, alcançando resultados acima das médias nacionais no cômputo geral e na rede provincial no último indicador.

Já as províncias de La Rioja, Catamarca, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán e toda a região Nordeste apresentaram as piores situações no desempenho dos alunos nos dois anos analisados e no cômputo geral e na rede provincial com resultados inferiores às médias nacionais na categoria satisfatório. Ressalta-se que a situação de Entre Ríos, San Juan e Santa Cruz foi pior no ano mais recente (2018), alcançado um desempenho inferior às médias do país no cômputo geral e na rede provincial entre os alunos com rendimento satisfatório.

Na educação secundária, a qualidade do ensino se mostrou pior em comparação ao nível primário. Em primeiro lugar, tanto no cômputo geral (rede pública e privada agregadas) quanto na rede pública provincial, o percentual de alunos na categoria satisfatório em todo o país foi muito menor no ensino secundário no ONE 2005 e no Aprender 2019. A diferença entre os níveis de ensino foi ainda maior na rede provincial, tal que, para o ano mais recente, 35,8% dos alunos do ensino secundário da rede provincial tiveram desempenho satisfatório no Aprender, quase a metade do percentual encontrado no ensino primário de 66,3%. Em segundo lugar, ao contrário do ensino primário que apresentou uma estagnação no desempenho dos alunos da rede provincial em todo o país na passagem do ONE para o Aprender, o ensino secundário mostrou uma queda no rendimento dos estudantes na categoria satisfatório, de 47% para 35,8%⁹².

⁹¹ Cabe ressaltar que no Aprender um percentual considerável de alunos da rede provincial (24%) se encontrou no nível básico – próximos de alcançar um desempenho satisfatório – embora não fosse o suficiente para se chegar a um rendimento nessa categoria.

⁹² Assim como no ensino primário, é importante considerar que no ensino secundário 26,2% dos alunos da rede provincial apresentou desempenho próximo ao satisfatório (nível básico) no Aprender 2019.

A desigualdade territorial no ensino secundário foi maior que no ensino primário, principalmente para os alunos com desempenho satisfatório, considerando os valores medianos dos CV tanto no cômputo geral quanto na rede pública provincial nos dois anos analisados. A CABA e as províncias de Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza, Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro e Santa Cruz se destacaram com os melhores resultados na categoria satisfatório nos dois anos analisados e no cômputo geral e na rede provincial, acima das médias nacionais de, respectivamente, 42,2% e 36,3%. Por sua vez, as províncias de La Rioja, San Juan e todas das regiões Nordeste e Noroeste apresentaram os percentuais mais baixos de alunos com desempenho satisfatório nos dois indicadores tanto no cômputo geral quanto na rede provincial, resultados abaixo das médias do país.

Em síntese, a análise dos resultados educacionais na Argentina, no período da redemocratização, revelou que o país continuou avançando na alfabetização da população e no acesso e frequência escolar dos alunos. O avanço foi significativo na educação primária, de maneira que o acesso dos alunos em idade adequada e a frequência nesse nível de ensino estavam muito próximos da universalização, considerando, respectivamente, os últimos anos analisados da taxa de escolarização líquida em 2014 e da taxa de abandono escolar em 2019. Na educação secundária, também houve uma grande expansão no acesso e na permanência dos alunos frequentando a escola, embora a situação educacional desse nível de ensino era de atraso em relação ao ensino primário. Os avanços do sistema educacional argentino na redemocratização deram continuidade à trajetória da política que contou com um ponto de partida muito positivo na alfabetização da população e no acesso ao ensino primário no início da década de 1980.

Contudo, o país ainda enfrentava, considerando os últimos anos analisados no pós-redemocratização, problemas no rendimento dos alunos em ambos os níveis de ensino, que se traduziu numa menor eficiência e qualidade da educação, considerando, respectivamente, as taxas de distorção idade-série e os índices ONE e Aprender. Além disso, foram encontradas desigualdades entre as províncias nos resultados educacionais, embora na maioria dos indicadores o nível de heterogeneidade territorial era baixo e/ou estava numa trajetória de queda, considerando os valores do índice de Gini e do CV.

Na próxima seção são analisados os indicadores de financiamento da educação e de condições socioeconômicas das províncias para identificar uma possível relação entre esses aspectos e os resultados educacionais na Argentina.

5.3.1. Gasto relativo e efetivo das províncias em educação.

A Tabela 17, a seguir, apresenta dois indicadores de gasto com ensino: i) o percentual de gasto com educação em relação ao gasto público total das unidades federadas subnacionais na Argentina, que aponta a opção de investimento de cada uma; e ii) o gasto efetivo com educação, avaliado pelo gasto por aluno em cada nível de ensino (primário e secundário). Os resultados desses indicadores sugerem, em alguma medida, possíveis consequências para a obrigação legal dos níveis de governo na Argentina de gastar 6% do PIB na área de educação⁹³;

⁹³ A Lei de Financiamento Educativo, n. 26.075 de 2005, posteriormente alterada pela Lei de Educação Nacional (LEN), n. 26.206 de 2006, determina que os orçamentos consolidados do governo nacional, das províncias e da CABA na área de educação devem alcançar 6% do PIB, sendo a participação do governo nacional de 40% e a dos governos subnacionais 60% do total.

Tabela 17: Percentual de gasto com educação em relação ao gasto público provincial total, 2005 e 2018, e gasto por aluno no ensino primário e secundário, 2008 e 2018, por unidade da federação, Argentina.

Unidade da Federação	Gasto com educação (%)		Gasto por aluno (em dólares)			
	2005	2018	Ensino Primário		Ensino Secundário	
			2008	2018	2008	2018
CABA	27,6	32,9	1.923	2.082	2.534	2.625
Buenos Aires	36,0	35,8	873	961	1.710	1.552
Córdoba	28,6	22,4	1.046	1.001	1.546	2.222
Entre Ríos	28,2	31,4	1.314	1.271	2.204	1.795
Santa Fe	30,8	28,6	1.355	1.617	1.962	1.797
La Rioja	24,0	22,6	1.460	1.436	2.442	1.954
Mendoza	28,2	26,0	1.074	994	1.805	2.364
San Juan	24,8	21,4	1.033	1.150	1.763	1.430
San Luis	25,7	25,7	613	1.037	1.481	1.527
Corrientes	28,1	29,7	723	927	1.422	1.754
Chaco	31,9	26,6	1.238	1.256	1.847	2.098
Formosa	20,8	25,2	1.032	1.341	1.171	1.504
Misiones	23,4	28,7	643	887	1.397	1.535
Catamarca	25,1	19,5	2.053	2.093	1.493	2.198
Jujuy	35,1	25,7	1.170	1.232	1.811	1.854
Salta	22,6	31,9	709	1.161	1.029	1.415
Santiago del Estero	25,1	24,2	837	743	1.519	1.292
Tucumán	22,0	24,0	1.214	1.272	1.571	1.581
Chubut	26,9	30,7	2.258	2.019	1.754	2.032
La Pampa	27,7	27,5	2.354	2.542	1.722	2.881
Neuquén	23,6	28,7	2.033	2.662	3.761	4.576
Río Negro	29,6	28,5	1.239	1.708	1.847	2.260
Santa Cruz	13,9	23,1	3.026	1.857	4.564	3.474
Tierra del Fuego	22,9	23,6	4.094	2.617	4.302	3.685
Média	26,4	26,8	1.134	1.221	1.805	1.832
Gini	0,095	0,083	0,281	0,109	0,210	0,188
CV	17,5	14,5	55,2	37,7	44,3	36,9

Fonte: CGECSE 2005, 2008, 2018 – DNIECE; RAE 2008, 2018 – Secretaría de Evaluación e Información Educativa. Elaboração própria.

Notas: o gasto público provincial se refere ao financiamento com recursos dos governos provinciais, não estão incluídas as transferências não automáticas do governo federal; os dados de gasto por aluno de Chubut, Entre Ríos, La Rioja e Tucumán se referem à 2009; os dados de Córdoba, Corrientes, Jujuy, Mendoza, Misiones, La Pampa, Salta, San Luis, San Juan, Santa Fe e Tierra del Fuego estão agregados em ensino inicial e primário; cotação do dólar nas datas 28/12/2008, 30/12/2009 e 30/12/2018 segundo o Banco Central do Brasil.

Na média do país, a participação do gasto com educação no gasto público provincial manteve-se quase estática, passando de 26,4% para 26,8% entre 2005 e 2018. As desigualdades territoriais também não sofreram mudanças substanciais, tal que o CV mostrou uma média dispersão nos gastos entre as províncias, de 17,5%, em 2005, e 14,5% em 2018, embora os

percentuais variaram de 19,5% em Catamarca a 35,8% em Buenos Aires. A leve redução na heterogeneidade entre as províncias em relação ao percentual de gasto na educação se expressou também na queda do índice de Gini. Enquanto que a CABA, Buenos Aires, Entre Ríos, Salta e Chubut gastaram mais de 30% das suas receitas com educação em 2018, acima da média nacional, as províncias de Córdoba, San Juan, Catamarca e La Rioja apresentaram um percentual de gasto abaixo de 23% com queda entre os anos analisados.

O indicador de gasto por aluno também tendeu a refletir as diferenças entre as províncias na capacidade de gasto com o ensino. No ensino primário, a média do país no gasto por aluno teve um pequeno crescimento de US\$1.134,00 para US\$1.221,00 entre 2008 e 2018. Contudo, o CV mostrou uma alta dispersão nos valores per capita entre as províncias, embora tenha sofrido uma queda significativa, de 55,2%, em 2005, para 37,7% em 2018, acompanhada da redução do Gini.

As províncias de Catamarca, Chubut, La Pampa, Neuquén e Tierra del Fuego mostraram os maiores valores de gasto por aluno nos dois anos, muito acima das médias nacionais. Tierra del Fuego se destacou como o grande *outlier* entre todas, com um investimento per capita de US\$4.094,00 em 2008, um gasto 6 vezes maior do que em San Luis e Misiones que apresentaram os menores valores por aluno de US\$613,00 e US\$643,00 respectivamente.

A heterogeneidade entre as províncias teve uma redução substancial em 2018, embora continuava alta, com variação entre US\$743,00, em Santiago del Estero, a US\$2.662,00 em Neuquén. Assim, as províncias de Catamarca, Chubut, La Pampa, Neuquén e Tierra del Fuego e a CABA gastaram mais de US\$2.000,00 por aluno, muito superior à média do país, em 2018. Por outro lado, Buenos Aires, Mendoza, Corrientes, Misiones e Santiago del Estero apresentaram as capacidades menores de gasto per capita, inferior à US\$1.000,00 por aluno, abaixo da média nacional.

O gasto por aluno no ensino secundário foi em média maior que o gasto per capita no ensino primário, uma diferença de US\$600,00. Contudo, o crescimento no gasto por aluno no nível secundário era pequeno, passando de US\$1.805,00 para US\$1.832,00 entre 2008 e 2018. A situação de desigualdade territorial nos dois níveis de ensino foi semelhante, sendo que na educação secundária o CV também diminuiu de 44,3% para 36,9%, embora com um nível de heterogeneidade alto nos valores entre as províncias, seguida por uma queda no Gini.

A distribuição dos valores de gasto por aluno entre as províncias também foi muito semelhante para os dois níveis de ensino. Assim, as unidades federadas da Patagonia se destacaram mais uma vez com maior capacidade de gasto, em especial, Neuquén, Santa Cruz e Tierra del Fuego que alcançaram valores entre US\$3.400,00 e US\$4.600,00 no ensino

secundário nos dois anos, chegando em alguns casos ao dobro das médias nacionais de 2008 e 2018. Os governos subnacionais de CABA, La Pampa, Chubut e Catamarca também apresentaram altos valores de gasto por aluno, entre US\$2.000,00 e US\$3.000,00 em 2018, embora num patamar menor que as províncias anteriores. Já San Juan, Salta e Santiago del Estero mostraram a menor capacidade de gasto por aluno do país com menos de US\$1.500,00, abaixo da média do país, no último ano analisado.

Portanto, a análise aponta que das 12 unidades federadas que gastaram um maior percentual com educação em relação seu gasto total, acima da média nacional em 2018, apenas 6 delas (CABA, Entre Ríos, Santa Fe, Neuquén, La Pampa e Río Negro) apresentaram também um gasto relativamente maior por aluno no ensino primário no mesmo ano, acima da média nacional. Da mesma forma, entre as 12 províncias que tiveram um gasto relativo menor, apenas 6 (Córdoba, Mendoza, San Juan, San Luis, Formosa e Santiago del Estero) também apresentaram um gasto efetivo menor no ensino primário. No ensino secundário, considerando a média nacional em 2018, constata-se uma associação entre os maiores gastos relativo e efetivo em apenas 5 unidades federadas (CABA, Chubut, Neuquén, Río Negro e La Pampa), e associação entre os menores gastos também em 5 (San Juan, San Luis, Formosa, Santiago del Estero e Neuquén). Isso sugere que o gasto efetivo está mais relacionado com a capacidade de gasto do que com o esforço relativo de gasto, dada a baixa associação entre os dois indicadores, exceto nas províncias localizadas nos extremos (com maior e menor gasto nos indicadores).

As diferenças entre as províncias nos percentuais de gasto relativo com educação e no gasto por aluno trazem implicações importantes para a obrigatoriedade das províncias em gastar 6% do PIB com educação como define a legislação nacional. Assim, os dados sugerem que as províncias que realizaram um gasto maior com educação e por aluno apresentaram uma condição mais favorável para alcançar os 6%, enquanto que as províncias que gastaram menos tiveram uma condição mais adversa para chegar a essa meta. As desigualdades territoriais nos gastos relativo e efetivo também trazem implicações para o governo nacional, uma vez que pela lei de financiamento educativo, esse nível de governo deve auxiliar as províncias a alcançar a meta dos 6% do PIB, com uma participação de 40% do total do gasto público consolidado na educação. Contudo, como foi mostrado no capítulo 4, entre 2005 e 2020, o governo nacional participou, em média, com apenas 22,3% do total, não cumprindo com a meta estabelecida pela legislação. Nesse sentido, os dados sugerem, inicialmente, que a falha do governo nacional em auxiliar as províncias pode ter colocado limites para a legislação no tratamento das desigualdades territoriais no financiamento da educação.

5.3.2. As condições socioeconômicas das províncias.

Para a investigação dos fatores socioeconômicos – não relacionados à estrutura geral do federalismo e ao arranjo federativo das políticas educacionais – que podem ter afetado os resultados do ensino primário e secundário, são analisados, a seguir, os indicadores de IDHS, o coeficiente de Gini e o percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza (TAB. 18).

Tabela 18: Indicadores de condições socioeconômicas, por unidade da federação, 2018 e 2019, Argentina.

Unidade da federação	IDHS (2019)	Gini (2018)	Pessoas pobres (%) (2018)
CABA	0,882	0,424	11,2
Buenos Aires	0,858	0,400	30,7
Córdoba	0,849	0,429	30,1
Entre Ríos	0,826	0,427	27,0
Santa Fe	0,855	0,379	26,4
La Rioja	0,846	0,362	23,5
Mendoza	0,853	0,391	27,9
San Juan	0,846	0,387	25,4
San Luis	0,853	0,353	17,9
Corrientes	0,826	0,404	36,8
Chaco	0,820	0,385	28,8
Formosa	0,820	0,359	24,9
Misiones	0,826	0,396	28,5
Catamarca	0,846	0,398	26,3
Jujuy	0,836	0,414	30,3
Salta	0,836	0,415	26,4
Santiago del Estero	0,831	0,388	44,7
Tucumán	0,831	0,399	24,2
Chubut	0,852	0,377	19,7
La Pampa	0,853	0,412	26,3
Neuquén	0,852	0,394	25,8
Río Negro	0,852	0,322	24,4
Santa Cruz	0,852	0,376	18,4
Tierra del Fuego	0,852	0,349	10,4
País	0,845	0,422	27,3
Média	0,844	0,389	25,7
Gini	0,009		0,142
CV	1,7	6,7	27,3

Fonte: SIDEPA 2005 – DNAP; SHDI Database 1990-2019 – GDL. Elaboração própria.

A Argentina apresentou resultados diversos nas condições socioeconômicas entre os três indicadores analisados. Por um lado, o país se destacou com um nível de desenvolvimento humano muito alto de 0,845 em 2019 – situação constatada em todas as províncias, as quais tinham um IDHS maior que 0,800. Por outro lado, a Argentina mostrou uma certa concentração de renda de 0,422 e um percentual considerável de 27,3% de pessoas abaixo da linha da pobreza em 2018. Essa constatação é reforçada pela presença de baixa dispersão territorial nos níveis de desenvolvimento humano e de concentração de renda, apresentada pelo CV nos resultados do IDHS e do Gini, e de maior heterogeneidade entre as províncias nos percentuais de pessoas pobres.

Entre as unidades subnacionais, La Rioja, San Juan, San Luis, Chubut, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego alcançaram as melhores condições socioeconômicas em todos os indicadores com níveis acima da média nacional no IDHS (0,844) e abaixo das médias no Gini (0,389) e no percentual de pobres (25,7%). Destaque para a província de Tierra del Fuego que teve um dos níveis mais altos de desenvolvimento humano (0,852) e os menores índices de concentração de renda (0,349) e de pobres (10,4%) do país. Já as províncias de Entre Ríos, Mendoza, Corrientes, Misiones, Jujuy e Salta apresentaram os piores resultados socioeconômicos nos indicadores analisados, com desempenho abaixo da média do país no IDHS e acima das médias no Gini e na linha de pobreza.

A relação entre as condições socioeconômicas, os gastos e resultados educacionais na Argentina e no Brasil será feita mais adiante no capítulo. Antes disso, são analisados os mesmos indicadores para o caso brasileiro.

5.4. Os resultados educacionais no ensino fundamental e médio no Brasil na redemocratização.

Universalidade na educação: alfabetização da população e acesso ao ensino.

Nesta seção reproduzimos a mesma análise anterior para o caso do Brasil, considerando, primeiramente, a universalidade nos resultados educacionais a partir dos aspectos de alfabetização da população e de acesso ao ensino fundamental e médio. Para isso, a Tabela 19, a seguir, apresenta as taxas de analfabetismo e de escolarização líquida em ambos os níveis de ensino para cada unidade federada.

Tabela 19: Taxas de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais (%), 1990 e 2019 e de escolarização líquida no ensino fundamental e médio (%), 1991 e 2020, por unidade da federação, Brasil.

Unidade da federação	Analfabetismo		Escolarização líquida			
	1990	2019	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
			1991	2020	1991	2020
Distrito Federal	8,6	2,7	97,7	96,9	30,4	77,2
Goiás	19,0	5,1	94,0	97,5	16,5	80,9
Mato Grosso	19,9	6,2	91,0	97,4	12,0	81,9
Mato Grosso do Sul	15,1	5,1	93,7	98,5	18,0	69,7
Alagoas	43,5	17,1	65,7	96,3	8,5	62,3
Bahia	33,0	12,9	62,9	98,2	7,2	58,6
Ceará	39,0	13,6	62,9	98,3	6,8	82,3
Maranhão	38,9	15,6	79,8	96,5	7,4	71,0
Paraíba	38,1	16,1	67,1	97,8	8,2	65,5
Pernambuco	32,9	11,9	84,4	98,4	12,3	66,8
Piauí	40,9	16	82,4	98,1	5,7	70,3
Rio Grande do Norte	36,5	13,4	85,0	98,3	12,1	75,7
Sergipe	36,4	13,5	82,4	96,4	8,6	52,2
Acre	14,4	11,7	74,2	98,0	9,2	71,6
Amapá	12,2	5,5	94,8	97,8	14,7	49,1
Amazonas	9,5	5,4	73,3	97,2	9,1	68,8
Pará	11,5	8,4	79,1	97,3	7,8	65,1
Rondônia	11,6	6,4	87,0	98,2	8,6	71,6
Roraima	9,7	5	80,7	94,1	9,7	66,2
Tocantins	27,8	9,7	86,6	98,0	7,8	69,8
Espírito Santo	18,7	5,3	94,0	98,1	22,2	68,0
Minas Gerais	15,9	5,5	81,2	98,8	14,9	79,6
Rio de Janeiro	9,5	2,1	85,8	96,9	23,0	79,4
São Paulo	9,1	2,6	98,4	98,9	30,0	87,0
Paraná	14,3	4,6	93,6	97,5	21,3	84,8
Rio Grande do Sul	9,6	2,6	94,0	97,6	24,7	70,6
Santa Catarina	10,4	2,3	93,4	97,8	25,8	81,6
País	19,3	6,6	84,5	98,0	17,3	75,4
Média	21,7	8,4	83,9	97,6	14,2	71,4
Gini	0,308	0,325	0,069	0,005	0,284	0,072
CV	56,0	57,9	12,4	1,0	52,3	12,9

Fonte: AEB, 1993, 1995; PNAD 1990, 2019, 2020 – IBGE. Elaboração própria.

Nota: os dados de analfabetismo do Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins se referem ao ano de 1992; os dados de escolarização líquida de Minas Gerais e Rio de Janeiro se referem ao ano de 1989, do Paraná a 1990 e do Amapá, Paraíba e Roraima a 1993.

Nos primeiros anos da redemocratização, o Brasil apresentou uma situação de avanço na expansão da alfabetização da população, com 19,3% de analfabetos em 1990, em comparação ao quadro anterior de 25,3% em 1980. A evolução foi ainda maior ao longo do

período democrático, considerando a queda expressiva no analfabetismo de 19,3% para 6,6% em 2019 para o conjunto do país. Contudo, o Brasil mostrou uma situação de atraso em comparação à Argentina, com uma taxa 4 vezes maior que esse último, o qual já tinha em 2014 apenas 1,6% de analfabetos⁹⁴.

Houve uma redução expressiva do analfabetismo em todos os estados brasileiros. Entretanto, a heterogeneidade ainda se matinha, expressa pelo CV alto e aumento do Gini, variando entre 2,1% no Rio de Janeiro a 17,1% em Alagoas. As unidades subnacionais das regiões Centro-Oeste, Norte (exceto Acre e Tocantins), Sul e Sudeste tiveram as taxas mais baixas de analfabetismo, enquanto que os estados do Nordeste apresentaram as maiores taxas em relação à média nacional de 8,4% em 2019. Para se ter uma ideia das diferenças territoriais, enquanto o Distrito Federal, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina compreenderam menos de 3% de analfabetos, Alagoas e Paraíba tiveram quase ou mais que o dobro da média do país no último ano analisado.

O Brasil também mostrou uma situação global positiva no acesso das crianças ao ensino fundamental nos primeiros anos do período, com uma taxa de escolarização líquida de 84,5% em 1991, o que aponta para uma evolução nas oportunidades educacionais em comparação a 1980, quando apenas 75,5% das crianças entre 7 e 14 anos frequentavam a escola. A trajetória da escolarização líquida foi crescente no período democrático, alcançando em 2020 98% da população, indicando que o acesso ao ensino fundamental estava próximo de ser universalizado para as crianças em idade escolar adequada. Nesse aspecto, Argentina e Brasil foram muito semelhantes, embora o ponto de partida argentino era muito melhor que o brasileiro. Isso mostra que o esforço do Brasil para escolarizar as crianças foi consideravelmente grande após a redemocratização. Esse resultado foi mais expressivo entre aqueles estados que em 1990 apresentaram taxas bem mais baixas do que a média nacional, mas valores similares à média em 2020.

Por causa desta progressão contínua, que abrangeu todo o território nacional, as desigualdades territoriais no Brasil eram muito pequenas no acesso ao ensino fundamental, com taxa de escolarização líquida variando de 94,1% em Roraima a 98,8% em Minas Gerais. Isso significa que a dispersão dos resultados entre os estados caiu de forma expressiva até alcançar um patamar muito pequeno, com um CV de 1% no último ano analisado. Essa foi outra

⁹⁴ Como salientado anteriormente, em razão da indisponibilidade de dados para ambos os países em um mesmo intervalo de tempo não é possível fazer uma análise comparativa mais detalhada entre eles. Nas taxas de analfabetismo e escolarização líquida esta limitação decorre da maior discrepância de dados disponíveis para os últimos anos analisados entre a Argentina (ano 2014) e o Brasil (2019 e 2020).

semelhança com a Argentina que também apresentou um resultado muito positivo na desigualdade territorial.

No ensino médio, o avanço da taxa de escolarização líquida foi ainda mais significativo, saindo de 17,3% em 1991 para 75,4% em 2020. Isso significa que em cerca de 30 anos mais da metade da população jovem brasileira entre 15 e 17 anos conseguiu ter acesso na idade adequada ao ensino médio. E, ainda mais importante, essa evolução na expansão do atendimento educacional ocorreu em todo o território nacional, uma vez que todos os estados apresentaram um aumento expressivo da escolarização no último ano. Esse esforço foi mais expressivo entre os governos estaduais que alcançaram resultados piores em 1990, sendo o estado do Piauí emblemático: do pior resultado em 1990 (5,7%) atingiu uma taxa próxima da média nacional em 2020 (70,3%). Embora o avanço do Brasil foi maior em termos de evolução na redemocratização, o país ainda estava atrás da Argentina ao final do período, a qual alcançou 80,5% de jovens em idade escolar adequada com acesso ao ensino secundário já em 2014.

O grande salto do Brasil na escolarização do ensino médio repercutiu nas desigualdades territoriais que tiveram uma forte queda, bem como na heterogeneidade dos resultados entre os estados que diminuiu de forma significativa, de um CV muito alto (52,4%) no início do período para um coeficiente relativamente baixo (12,9%) em 2020. Os estados da região Centro-Oeste, Sudeste e Sul alcançaram mais uma vez os melhores resultados educacionais, com destaque para Goiás, Mato Grosso, São Paulo, Paraná e Santa Catarina com índices de escolarização acima de 80% no último ano, superiores à média nacional de 71,4%. Enquanto que a grande maioria dos estados do Norte e Nordeste apresentou as taxas mais baixas, inferiores à média do país. A grande exceção foi o Ceará que teve o maior crescimento entre todos os estados brasileiros nos anos analisados passando da segunda menor taxa de escolarização líquida no ensino médio, em 1991, para o terceiro maior índice em 2020.

Igualdade/desigualdade na educação: eficácia, eficiência e qualidade do ensino.

Para avaliar a igualdade na educação, são analisados os resultados educacionais, primeiro, no aspecto de eficácia do ensino por meio da taxa de abandono escolar no ensino fundamental e médio no cômputo geral (redes públicas dos níveis de governo e rede privada agregadas) e na rede pública estadual para cada unidade federada em 2007 e 2020⁹⁵. Para

⁹⁵No Brasil há mais dados disponíveis para anos recentes. Contudo, houve dificuldades para encontrar dados nos anos iniciais da redemocratização em alguns indicadores. Por isso optou-se pela coleta de dados do primeiro ano do período da redemocratização disponível.

qualificar melhor essa análise é considerada a relação entre os resultados da taxa de abandono nas redes estaduais e o papel dos estados na educação fundamental no contexto de duplicidade de redes nesse nível de ensino. Para isso, são identificados os percentuais de matrículas nas redes municipais (RM) e nas redes estaduais (RE), a seguir, na Tabela 20.

Tabela 20: Taxa de abandono escolar no ensino fundamental e médio na rede estadual e cômputo geral (%), por unidade da federação, 2007 e 2020, Brasil.

Unidade da federação	Ensino Fundamental					Ensino Médio		
	Percentual de matrículas (2021)		Taxa de abandono			Taxa de abandono		
			Rede Estadual		Geral	Rede Estadual		Geral
	RM	RE	2007	2020	2020	2007	2020	2020
Distrito Federal	0,0	74,0	2,2	0,1	0,2	10,3	0,7	0,6
Goiás	66,7	33,3	8,5	0,6	0,7	17,9	1,8	1,7
Mato Grosso	53,3	46,7	6,9	0,1	0,2	19,7	0,7	0,7
Mato Grosso do Sul	53,7	46,2	5,0	0,2	0,3	14,7	0,7	0,7
Alagoas	87,9	12,1	15,8	0,2	1,1	23,1	0,3	0,5
Bahia	93,3	6,7	12,8	1,3	2,1	21,3	0,7	1,0
Ceará	98,5	1,5	7,5	1,9	0,9	16,4	2,9	2,8
Maranhão	97,5	2,4	5,9	2,7	2,3	19,0	5,6	5,3
Paraíba	83,4	16,5	14,0	0,8	2,5	20,4	2,7	2,4
Pernambuco	85,5	14,5	15,2	0,1	1,3	24,0	0,2	0,3
Piauí	92,0	8,0	7,9	3,7	1,6	21,4	6,0	5,3
Rio Grande do Norte	75,9	24,1	10,4	0,2	1,6	27,4	0,4	0,6
Sergipe	72,9	27,0	8,0	0,0	1,1	21,2	2,4	2,0
Acre	38,7	61,1	5,7	1,5	1,8	16,1	3,5	3,3
Amapá	41,3	58,7	4,9	1,3	1,4	20,9	2,7	2,4
Amazonas	67,7	32,1	7,7	0,0	0,8	11,7	0,2	0,1
Pará	86,6	13,3	9,6	0,2	1,7	21,3	0,6	0,7
Rondônia	51,4	48,6	4,9	4,1	2,1	14,5	2,5	2,3
Roraima	51,9	47,8	3,7	0,7	0,7	10,0	0,8	0,8
Tocantins	62,7	37,3	2,5	2,5	1,1	12,4	4,5	4,1
Espírito Santo	77,5	22,5	5,0	1,0	0,5	14,9	2,5	2,2
Minas Gerais	60,8	39,1	4,3	3,5	1,9	13,6	8,3	7,3
Rio de Janeiro	88,2	11,1	6,6	0,2	1,2	15,9	0,4	0,5
São Paulo	53,9	46,1	1,5	0,3	0,2	6,0	0,5	0,4
Paraná	59,8	40,1	4,1	1,2	0,5	10,1	3,7	3,1
Rio Grande do Sul	61,6	38,3	2,6	0,4	0,3	14,6	7,1	6,2
Santa Catarina	62,4	37,5	1,0	0,3	0,2	8,2	4,2	3,6
País			5,2	1,0	1,0	14,8	2,6	2,3
Média			6,8	1,1	1,1	16,6	2,5	2,3
Gini			0,321	0,572	0,356	0,178	0,486	0,172
CV			58,1	111,3	62,3	31,3	90,4	86,1

Fonte: Censo Escolar 2007, 2020 – INEP. Elaboração própria.

Na educação fundamental, o Brasil mostrou uma situação muito positiva em termos de permanência dos alunos no cômputo geral. Especificamente no ensino público estadual houve queda expressiva nas taxas de abandono escolar entre os dois anos analisados. Em 2020, considerando todas as redes do ensino, a taxa de abandono no país foi de apenas 1%, uma situação parecida com a da Argentina, embora nesse último caso o percentual foi menor, de apenas 0,2%. Portanto, o sistema educacional brasileiro também apresentou evolução na universalização do acesso e da eficácia do ensino, mantendo a frequência de quase todo o universo dos alunos da educação fundamental.

Contudo, a situação desse nível de ensino foi ruim em termos de desigualdades territoriais, principalmente da rede pública estadual que mostrou elevação do índice de Gini de 0,321, em 2007, para 0,572 em 2020. Mais alta ainda foi a dispersão dos resultados entre as unidades federadas, com aumento do CV para um nível muito elevado na rede estadual, de 111%. A heterogeneidade também foi alta quando se considera o conjunto das redes de ensino, com um CV de 62,32% no último ano analisado, mas bem menor do que na rede estadual. Em comparação, a Argentina também apresentou uma dispersão alta nos percentuais de abandono tanto na rede provincial, CV de 64,5%, quanto no ensino primário no cômputo geral, de 63,1%.

Os resultados das taxas de abandono entre os estados brasileiros variaram nos anos analisados entre a rede pública estadual e o cômputo geral em 2020. Essa foi uma diferença importante em relação à Argentina, onde as distribuições dos resultados educacionais entre as províncias no ensino primário foram praticamente as mesmas para o setor público provincial e o cômputo geral, mostrando variação apenas no tempo. Isso ocorreu porque as províncias são os principais atores na gestão da educação primária, concentrando a maior parte do contingente escolar desse nível de ensino, enquanto que os demais níveis de governo e a rede privada têm menor participação na sua gestão. Já no Brasil, como a gestão da educação fundamental é compartilhada entre os estados e municípios, a participação de cada rede no total das matrículas teve uma variação maior entre os níveis de governo. Nesse sentido, os resultados educacionais no Brasil variaram mais entre os setores de gestão do ensino, o que levou à maior diferenciação das taxas entre a rede pública estadual e o cômputo geral.

A comparação entre os resultados da taxa de abandono escolar e os dados de matrículas nas redes estaduais sugere que não parece haver uma relação linear entre os dois indicadores. Por um lado, entre as 17 unidades federadas que apresentaram taxas mais baixas de abandono escolar, inferior à média nacional, apenas 5 – Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Roraima e São Paulo – mostraram um maior percentual de matrículas na rede estadual. Por outro lado, entre os 10 estados, nos quais as redes estaduais tiveram os piores resultados na taxa

de abandono, acima da média do país, apenas 4 – Bahia, Ceará, Maranhão e Piauí – mostraram um percentual muito baixo de matrículas.

No ensino médio, o Brasil também apresentou uma situação bastante positiva na expansão da permanência dos alunos nas escolas do setor público estadual e no cômputo geral, com taxas de abandono muito próximas, respectivamente, 2,6% e 2,3% em 2020. Em particular, destaca-se o avanço das redes estaduais que conseguiram diminuir a taxa em mais de 6 vezes entre 2007 e 2020, alcançando a Argentina que apresentou o mesmo percentual de abandono em 2019 (2,6%). A melhoria acentuada em todos os estados brasileiros foi ainda mais significativa para aqueles com piores resultados no primeiro ano, como mostra o exemplo de Alagoas: de uma taxa de abandono de 23,1% em 2007, caiu para 0,3% em 2020.

Em termos de desigualdades, no cômputo geral, o Brasil mostrou um nível mais baixo, apresentando metade do índice de Gini da Argentina – respectivamente, 0,172, em 2020, e 0,351, em 2019. Contudo, no setor público estadual, o Brasil apresentou uma situação pior, não só pelo aumento expressivo do Gini– de 0,178 para 0,486 –, como também ao ultrapassar a Argentina com um índice de 0,352 em 2019. A dispersão dos resultados entre as unidades federadas também foi maior no Brasil com CV elevados no ensino médio no cômputo geral (86,1%) e na rede estadual (90,4%), em comparação à Argentina com CV de, respectivamente, 63,1% e 64,5%.

A distribuição dos resultados das taxas de abandono no ensino médio entre a rede estadual e o cômputo geral em cada estado variou menos em comparação ao ensino fundamental. Isso é explicado, em partes, pelo fato de que no Brasil os estados concentram a maior parte do contingente escolar do ensino médio. Essa é uma semelhança em relação à Argentina, onde as províncias também têm a maior participação no ensino secundário e a distribuição dos resultados educacionais é praticamente a mesma entre elas no setor público provincial e no cômputo geral.

Os estados do Mato Grosso, Alagoas, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe e Pará se destacaram com as maiores quedas nos índices de abandono escolar, alcançando as taxas baixas de abandono no ensino médio no cômputo geral e na rede estadual, inferiores às médias nacionais de, respectivamente, 2,3% e 2,5% em 2020. Já os estados do Maranhão, Piauí, Minas Gerais e Rio Grande do Sul se sobressaíram com os piores resultados de abandono escolar no cômputo geral e na rede estadual, acima de 5%.

Eficiência do sistema educacional.

O salto positivo do Brasil na alfabetização da população e nos indicadores de acesso e frequência no ensino foi reforçado com a maior eficiência do sistema educacional, situação que verificada pelas taxas de distorção-idade série nos níveis fundamental e médio nas redes estaduais e no cômputo geral (redes públicas dos níveis de governo e rede privada agregadas). Para compreender melhor o papel do ente federado estadual nos resultados do ensino fundamental, considerando a duplicidade de redes, são analisados os percentuais de matrículas das redes municipais (RM) e nas redes estaduais (RE) na Tabela 21, a seguir.

Tabela 21: Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental e médio na rede estadual e cômputo geral (%), por unidade da federação, 2006 e 2021, Brasil.

Unidade da federação	Ensino Fundamental					Ensino Médio		
	Percentual de matrículas (2021)		Taxa de distorção			Taxa de distorção		
			Rede Estadual		Geral	Rede Estadual		Geral
RM	RE	2006	2021	2021	2006	2021	2021	
Distrito Federal	0,0	74,0	29,7	15,8	12,4	47,1	29,5	23,7
Goiás	66,7	33,3	36,1	16,5	10,0	49,0	21,4	19,4
Mato Grosso	53,3	46,7	30,2	9,8	7,2	48,1	23,7	21,8
Mato Grosso do Sul	53,7	46,2	34,4	28,1	18,6	45,0	31,9	28,9
Alagoas	87,9	12,1	52,7	27,1	17,5	76,9	33,5	30,0
Bahia	93,3	6,7	49,5	41,3	23,6	69,4	50,9	47,1
Ceará	98,5	1,5	38,7	20,3	9,4	55,4	22,3	21,0
Maranhão	97,5	2,4	33,1	36,3	18,3	66,6	28,1	27,2
Paraíba	83,4	16,5	47,2	30,6	19,9	68,7	36,0	31,1
Pernambuco	85,5	14,5	51,4	23,3	16,3	69,8	23,3	21,8
Piauí	92,0	8,0	40,2	29,6	19,0	76,5	37,3	33,8
Rio Grande do Norte	75,9	24,1	40,1	28,3	19,7	66,3	46,6	39,8
Sergipe	72,9	27,0	46,5	30,4	22,7	72,1	44,2	38,3
Acre	38,7	61,1	34,9	23,9	22,4	51,4	32,8	30,7
Amapá	41,3	58,7	34,0	32,0	24,0	60,3	40,1	38,2
Amazonas	67,7	32,1	47,6	14,8	17,8	70,9	37,3	35,5
Pará	86,6	13,3	47,3	30,1	25,0	75,1	47,8	44,7
Rondônia	51,4	48,6	30,2	19,7	13,3	42,7	28,3	26,4
Roraima	51,9	47,8	27,1	22,5	17,0	38,7	29,2	28,6
Tocantins	62,7	37,3	32,5	22,1	13,0	58,4	28,7	26,9
Espírito Santo	77,5	22,5	27,1	21,0	14,8	40,0	26,4	24,1
Minas Gerais	60,8	39,1	25,6	11,6	8,6	41,8	21,7	19,9
Rio de Janeiro	88,2	11,1	45,3	39,3	18,6	63,7	37,2	31,6
São Paulo	53,9	46,1	11,1	8,3	5,8	25,4	14,2	12,4
Paraná	59,8	40,1	25,6	14,5	8,2	32,6	16,3	14,3
Rio Grande do Sul	61,6	38,3	24,3	19,2	15,5	38,6	29,6	27,7
Santa Catarina	62,4	37,5	17,8	17,5	11,2	24,9	25,7	22,7
País			28,6	15,9	13,7	49,5	28,0	25,3
Média			35,6	23,5	15,9	54,6	31,3	28,4
Gini			0,165	0,206	0,193	0,162	0,165	0,165
CV			29,2	36,2	33,8	28,4	29,3	29,3

Fonte: Censo Escolar 2006, 2020 – INEP. Elaboração própria.

No ensino fundamental, o Brasil apresentou uma expansão na progressão dos alunos da rede pública estadual, diminuindo a taxa de distorção idade-série de 28,6% em 2006 para 15,9% em 2021, um pouco acima do cômputo geral que teve 13,7% de alunos em idade inadequada para o nível de ensino no último ano. Esse resultado foi muito positivo para as redes estaduais, que em conjunto conseguiram diminuir a taxa de distorção quase que pela metade nos dois anos

analisados, embora o cômputo geral contou com uma taxa de distorção mais baixa em 2021 em todas as unidades federadas. Como os municípios tinham a maior participação na gestão do ensino fundamental, com 58,3% das matrículas em 2021 na média dos estados, a baixa taxa de distorção no cômputo geral foi, em partes, uma resposta ao avanço na progressão dos alunos no sistema educacional das redes municipais. Contudo, o Brasil ainda apresentava numa situação de atraso em comparação à Argentina, esse último que tinha taxas próximas de distorção – de 14,9% e 11,9%, respectivamente, no ensino primário provincial e no cômputo geral – já em 2015⁹⁶.

Em termos de desigualdades territoriais, os CV mostraram alta dispersão nas taxas de distorção entre os estados brasileiros, um pouco maior no ensino público estadual (36,2%) em comparação ao cômputo geral (33,8%). Especificamente nas redes estaduais, entre as 15 unidades federadas com os melhores resultados, abaixo da média nacional, de 23,5% em 2021, 9 apresentaram um percentual alto de matrículas no ensino fundamental. Já entre os 12 estados com os piores resultados na taxa de distorção, acima da média do país, 9 deles mostraram um percentual baixo de alunos matriculados nas redes estaduais. Destaque para Maranhão, onde a rede estadual teve um aumento na taxa de distorção de 33,1%, em 2006, para, 36,3% em 2021, e também o menor percentual de matrículas do país (2,4%).

Portanto, para uma parte do país há uma maior associação entre a maior participação da rede estadual na gestão da educação fundamental e a eficiência nesse nível de ensino em comparação aos resultados de eficácia. Isso ocorreu principalmente entre os estados com menor percentual de matrículas nas redes estaduais, apontando inicialmente para a hipótese de que a ausência de uma maior atuação do ente federado estadual no ensino é um fator importante para explicar a pior situação dos resultados educacionais.

Os resultados da taxa de distorção para o ensino médio mostraram uma menor eficiência do sistema educacional em comparação ao ensino fundamental, embora o índice de alunos do ensino médio com defasagem na idade caiu de forma significativa no país, de 49,5%, em 2006, para 28% em 2021. Além disso, as diferenças no conjunto das redes de ensino no nível médio eram significativamente menores em comparação ao nível fundamental, apesar de ligeiramente superiores na rede estadual em todos os estados.

Embora o Brasil apresentou um avanço na eficiência do ensino médio, representada pela forte queda na taxa de distorção idade-série, a dispersão territorial nos resultados desse indicador se mostrou grande, com CV de 29,3% no cômputo geral e na rede pública estadual

⁹⁶ A análise comparativa entre os países nos resultados da taxa de distorção idade-série ficou limitada em razão da diferença de dados disponíveis para os últimos anos analisados entre a Argentina (ano de 2015) e o Brasil (2021).

em 2021. Os mesmos estados que alcançaram as melhores taxas de distorção idade-série no ensino médio, acima das médias nacionais no cômputo geral (28,4%) e na rede estadual (33,1%), eram aqueles que apresentaram os melhores resultados nesse indicador no ensino fundamental. O mesmo foi encontrado para os estados que tiveram as piores taxas, abaixo das médias nacionais. A única diferença foi que Maranhão e Pernambuco, que mostraram resultados ruins no ensino fundamental, apresentaram índices melhores no nível médio tanto nas redes estaduais quanto conjunto das redes.

Os resultados das taxas de distorção idade-série, quando analisados com os indicadores de escolarização líquida e de abandono escolar, mostram que o Brasil avançou de forma expressiva na universalização do acesso e da permanência da população em idade adequada no ensino fundamental e médio. Contudo, assim como na Argentina, o Brasil ainda enfrentava, considerando o último ano analisado na redemocratização, os desafios de melhorar a eficiência do sistema educacional e de reduzir as desigualdades territoriais, principalmente no ensino médio.

Qualidade do ensino.

Por fim, na análise da igualdade na educação é considerado o aspecto de qualidade do ensino. Para avaliar o desempenho dos alunos no ensino fundamental e médio, no Brasil, é utilizado o IDEB, calculado por meio da taxa de aprovação escolar e das médias de desempenho dos alunos nas provas de Língua e Matemática desenvolvidas pelo SAEB. A média das notas em Língua e Matemática é multiplicada pela média das taxas de aprovação em cada nível de ensino resultando num índice de escala de 0 a 10, sendo que um desempenho melhor nas taxas de aprovação e nas provas se converte em um índice mais próximo de 10 (FONSECA, 2017; BRASIL, 2021).

Como os resultados para o ensino fundamental são divulgados separadamente para os anos iniciais e finais, para o cálculo do IDEB total para esse nível de ensino foi considerada a média dos resultados dos anos iniciais e finais para a rede pública estadual e o cômputo geral (redes públicas dos níveis de governo e rede privada agregadas), apresentados a seguir (TAB. 22). Também são analisados os percentuais de matrículas nas redes municipais (RM) e nas redes estaduais (RE) em comparação aos resultados no IDEB, para melhor avaliar o papel dos estados na qualidade da educação fundamental, considerando a duplicidade de redes nesse nível de ensino.

Tabela 22: Resultados do IDEB no ensino fundamental e médio na rede estadual e cômputo geral, por unidade da federação, 2005 e 2019, Brasil.

Unidade da federação	Ensino Fundamental					Ensino Médio		
	Percentual de matrículas (2021)		IDEB			IDEB		
			Rede Estadual		Geral	Rede Estadual		Geral
	RM	RE	2005	2019	2019	2005	2019	2019
Distrito Federal	0,0	74,0	3,9	5,4	5,8	3,0	4,0	4,5
Goiás	66,7	33,3	3,6	5,8	5,8	2,9	4,7	4,8
Mato Grosso	53,3	46,7	3,3	5,1	5,4	2,6	3,4	3,6
Mato Grosso do Sul	53,7	46,2	3,1	5,2	5,3	2,8	4,1	4,2
Alagoas	87,9	12,1	2,7	4,8	5,2	2,8	3,6	3,9
Bahia	93,3	6,7	2,6	4,4	4,7	2,7	3,2	3,5
Ceará	98,5	1,5	3,0	5,6	5,9	3,0	4,2	4,4
Maranhão	97,5	2,4	3,2	4,2	4,6	2,4	3,7	3,8
Paraíba	83,4	16,5	2,8	4,4	4,9	2,6	3,6	4,0
Pernambuco	85,5	14,5	2,8	4,9	5,2	2,7	4,4	4,5
Piauí	92,0	8,0	2,6	5,2	5,4	2,3	3,7	4,0
Rio Grande do Norte	75,9	24,1	2,6	4,3	4,7	2,6	3,2	3,5
Sergipe	72,9	27,0	3,0	4,3	4,6	2,8	3,3	3,7
Acre	38,7	61,1	3,4	5,5	5,4	3,0	3,7	3,9
Amapá	41,3	58,7	3,3	4,3	4,5	2,7	3,2	3,4
Amazonas	67,7	32,1	3,0	5,2	5,1	2,3	3,5	3,6
Pará	86,6	13,3	3,0	4,4	4,5	2,6	3,2	3,4
Rondônia	51,4	48,6	3,4	5,3	5,3	3,0	4,0	4,3
Roraima	51,9	47,8	3,4	4,6	5,0	3,2	3,5	3,9
Tocantins	62,7	37,3	3,5	5,1	5,2	2,9	3,9	4,0
Espírito Santo	77,5	22,5	3,6	5,5	5,6	3,1	4,6	4,8
Minas Gerais	60,8	39,1	4,3	5,6	5,7	3,4	4,0	4,2
Rio de Janeiro	88,2	11,1	3,3	4,7	5,4	2,8	3,5	4,1
São Paulo	53,9	46,1	4,2	5,9	6,1	3,3	4,3	4,6
Paraná	59,8	40,1	4,2	6,0	5,9	3,3	4,4	4,7
Rio Grande do Sul	61,6	38,3	3,9	5,1	5,4	3,4	4,0	4,2
Santa Catarina	62,4	37,5	4,2	5,2	5,8	3,5	3,8	4,2
Média			3,3	5,0	5,2	2,9	3,8	4,1
Gini			0,087	0,060	0,050	0,064	0,065	0,058
CV			15,3	10,5	8,8	11,2	11,4	10,2

Fonte: IDEB 2005, 2019 – INEP. Elaboração própria.

O ensino fundamental da rede pública estadual apresentou uma evolução positiva nos resultados do IDEB, tal que a média nacional subiu de 3,3, em 2005, para 5,0 em 2019. Embora esse resultado não mostre um nível alto de desempenho dos alunos, considerando a escala de 0 a 10, o avanço foi significativo uma vez que o aumento de 1,7 pontos no IDEB representa um crescimento considerável das taxas de aprovação e das notas nas provas do SAEB. Isso está

relacionado com o aumento no nível de progressão dos alunos nas séries do ensino, como foi visto nos resultados das taxas de abandono escolar e de distorção idade-série que caíram de forma expressiva no tempo. A situação do cômputo geral, considerando todas as redes, foi um pouco melhor (média de 5,2) no último ano analisado.

As desigualdades territoriais no IDEB não foram muito significativas e reduziram em relação ao último ano analisado. O CV apresentou no período queda na rede pública estadual de 15,33%, em 2005, para 10,53% em 2019, embora foi menor no ensino fundamental no cômputo geral (8,8%) no último ano.

As posições dos estados na distribuição dos valores do IDEB foram similares no cômputo geral e na rede estadual, semelhante ao que foi encontrado para as províncias argentinas nos índices ONE e Aprender. Nas redes estaduais do ensino fundamental, entre os 16 estados que alcançaram os melhores resultados, acima da média nacional de 5,0 em 2019, 11 apresentaram um percentual alto de matrículas. Entre os 11 estados nos quais as redes estaduais tiveram os piores resultados no IDEB, abaixo da média do país, 9 mostraram um percentual baixo de matrículas do ensino fundamental, destacando-se novamente a rede estadual do Maranhão, que tinha o pior resultado no desempenho dos alunos (4,2) e a menor participação na gestão do ensino (2,4%) do país.

Esses achados indicam que, em primeiro lugar, assim como na eficiência, há uma certa associação entre a maior participação da rede estadual na gestão do ensino fundamental e os melhores resultados na qualidade, embora isso não seja conclusivo para todo o país. Essa associação é mais relevante entre os estados com menor percentual de matrículas nas redes estaduais e piores resultados no IDEB. Assim, embora não se possa generalizar para todo o país, a análise aponta mais uma vez para a hipótese de que a ausência do ente federado estadual no ensino fundamental pode ter afetado o desempenho dos alunos, principalmente nos estados onde as redes estaduais apresentavam piores resultados.

No ensino médio, também houve uma expansão no rendimento dos alunos nas redes estaduais, com uma média no IDEB de 2,9, em 2005, para 3,8 em 2019. Considerando todas as redes do ensino, a média nacional foi um pouco melhor, de 4,1 no último ano. Contudo, o nível de desempenho dos alunos do ensino médio foi menor que dos estudantes do ensino fundamental, uma diferença significativa de mais de 1 ponto na escala do IDEB. Em termos de desigualdade, os dois níveis de ensino foram muito semelhantes, tal que no ensino médio, os índices de Gini também não ultrapassavam 0,1 nos anos analisados, e os CV se mantiveram um pouco acima dos 11% na rede estadual e um pouco acima dos 10% no cômputo geral.

A classificação das posições dos estados nos valores do IDEB foi similar entre o ensino médio no cômputo geral e as redes estaduais. Nas redes estaduais, 11 estados alcançaram resultados melhores no IDEB, acima da média nacional de 3,8 no último ano, destacando-se Goiás, Pernambuco e Espírito Santo que apresentaram os maiores valores nesse indicador e os maiores saltos entre 2005 e 2019. Entre os 16 estados que tiveram os piores resultados no IDEB, abaixo da média do país, sobressaíram a Bahia, Rio Grande do Norte, Amapá e Pará, todos com um valor de 3,2 e com uma progressão menor entre 2005 e 2019.

Em síntese, a análise dos resultados educacionais no Brasil, na redemocratização, apontou que o país avançou na escolarização da população e no acesso em idade escolar adequada e na frequência dos alunos, esses dois últimos indicadores que estavam perto de serem universalizados no ensino fundamental em 2020. No ensino médio houve um crescimento significativo do acesso aos jovens – sendo essa a principal conquista da política educacional brasileira no regime democrático em termos de expansão de oportunidades educacionais – e também da permanência dos mesmos na escola. Contudo, o país ainda enfrentava problemas de eficiência interna e de qualidade da educação em razão do baixo rendimento dos alunos, principalmente no ensino médio, embora mostrou uma evolução nesses resultados. Além disso, foram encontradas desigualdades entre os estados nos resultados educacionais, sendo que na maioria dos indicadores o nível de diferenciação territorial foi alto ou estava em crescimento durante os anos analisados.

Os avanços e problemas nos resultados educacionais no Brasil são parecidos com aqueles encontrados no sistema educacional argentino em termos de expansão do acesso e da frequência no ensino e das dificuldades na eficiência e qualidade da educação. Contudo, na maioria dos indicadores a Argentina obteve resultados melhores do que o Brasil, esse último que mostrou uma situação de atraso antes de 1985 e assim permaneceu durante a redemocratização, embora com grande evolução na educação no período. A Argentina também apresentou, no geral, um nível de desigualdade territorial mais baixo em relação ao Brasil.

Para identificar uma possível relação entre o financiamento do ensino e as condições socioeconômicas e os resultados educacionais encontrados no Brasil, são analisados, nas próximas seções, os indicadores de gasto e níveis de desenvolvimento humano, desigualdade de renda e pobreza entre os estados.

5.4.1. Gasto relativo e efetivo dos estados em educação.

A Tabela 23, a seguir, apresenta o gasto relativo e o efetivo dos governos subnacionais brasileiros para o financiamento do ensino: o primeiro medido pelo percentual de gasto com educação em relação ao gasto público estadual total; e o segundo pelo gasto por aluno no ensino fundamental e médio. Esses indicadores podem, em alguma medida, trazer implicações para o cumprimento das obrigações legais dos níveis de governo quanto à vinculação constitucional de recursos para a educação e ao papel do governo federal na complementação destinada aos governos subnacionais⁹⁷.

⁹⁷ A Constituição Federal de 1988 (CF-88) determinou que 25% das receitas resultantes de impostos dos estados e municípios deveriam ser destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Uma porcentagem desses recursos deve ser destinada para fundos estaduais, de onde são redistribuídos entre as redes estaduais e municipais de ensino. A União deve complementar com recursos aos governos subnacionais que não atingiram o valor mínimo nacional por aluno. O percentual de recursos destinado aos fundos e os critérios de redistribuição dependeu da legislação brasileira, a qual foi sendo alterada à medida em que os fundos foram renovados. Ver mais detalhes no capítulo 4.

Tabela 23: Percentual de gasto com educação em relação ao gasto público estadual total, 2002 e 2021, e gasto por aluno no ensino fundamental e médio, 2008 e 2018, por unidade da federação, Brasil.

Unidade da federação	Gasto com educação (%)		Gasto por aluno (em dólares)			
	2002	2021	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
			2008	2018	2008	2018
Distrito Federal	15,8	20,3	1.843	2.994	2196	3.063
Goiás	12,3	16,3	1.013	2.005	1342	2.034
Mato Grosso	13,6	14,1	1.727	1.658	409	1.823
Mato Grosso do Sul	14,2	12,2	1.886	860	848	3.758
Alagoas	15,8	9,7	1.547	...	451	...
Bahia	17,1	11,8	1.340	1.166	807	1.304
Ceará	18,7	12,4	3.064	919	200	2.266
Maranhão	24,6	14,6	1.758	5.560	209	1.760
Paraíba	15,2	20,1	945	1.873	297	1.238
Pernambuco	9,6	10,6	1.393	1.943	409	2.039
Piauí	18,4	14,2	1.120	1.074	652	1.515
Rio Grande do Norte	15,4	12,9	1.408	1.344	672	1.523
Sergipe	17,6	11,2	994	1.278	1559	2.783
Acre	17,8	20,5	2.099	1.476	43	1.337
Amapá	24,5	21,8	1.734	3.048	1563	1.438
Amazonas	14,4	15,9	1.054	1.694	762	765
Pará	18,6	12,9	818	1.270	695	1.019
Rondônia	16,7	17,3	1.390	1.221	801	2.518
Roraima	25,4	17,6	2.333	1.824	1468	1.984
Tocantins	16,2	15,0	1.601	1.966	801	2.254
Espírito Santo	11,8	14,1	2.265	1.254	768	1.414
Minas Gerais	13,9	11,9	1.486	...	519	...
Rio de Janeiro	16,0	9,6	2.427	1.387	507	1.046
São Paulo	16,7	15,8	1.529	992	785	2.441
Paraná	17,7	21,2	1.017	1.794	1067	2.205
Rio Grande do Sul	13,0	8,0	800	...	631	...
Santa Catarina	12,1	16,9	1.260	1.377	567	1.347
Média	16,4	14,8	1.550	1.748	778	1.869
Gini	0,121	0,143	0,190	0,244	0,325	0,205
CV	22,7	25,2	34,6	55,1	61,4	37,2

Fonte: Despesas públicas por função 2002, IBGE; RREO 2021 – Siconfi; Relatório de Indicadores 2008-2018 – SIOPE. Elaboração própria.

Notas: o gasto estadual com educação em 2002 se refere às despesas executadas e o gasto em 2021 se refere às despesas liquidadas até o 6º bimestre do ano. Os dados de gasto por aluno do Distrito Federal e Rio Grande do Norte se referem a 2017 e do Mato Grosso, para o ensino secundário, a 2009; dados indisponíveis para Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul a partir de 2014, por isso, optou-se por não considerá-los; cotação do dólar nas datas 30/12/2008, 30/12/2009, 29/12/2017 e 28/12/2018 segundo o Banco Central do Brasil.

Em média, os estados brasileiros apresentaram queda no gasto relativo na educação, passando de 16,4% em 2002, para 14,8% em 2021. Esse resultado refletiu o fato de que a

maioria dos estados (15) teve uma redução relativa de percentual de gasto com educação em relação aos respectivos gastos públicos entre 2002 e 2021. Em relação às desigualdades territoriais, o país apresentou um índice de dispersão médio no gasto entre os estados, o qual também aumentou nos anos analisados, considerando o CV de 22,7%, em 2002, e de 25,2% em 2021. Em comparação à Argentina, os resultados foram piores para o Brasil, uma vez que o primeiro país gastou em média 26% em educação em relação ao total do gasto provincial entre 2005 e 2018, quase o dobro do segundo. Além disso, em comparação aos estados, o nível de dispersão no gasto entre as províncias argentinas foi menor e tinha uma tendência de queda com o CV passando de 17,5% para 14,5%.

Considerando o último ano de análise, entre as 11 unidades federadas brasileiras que gastaram mais com educação, acima da média nacional, destacaram-se o Distrito Federal e os estados da Paraíba, Acre, Amapá e Paraná com percentuais acima de 20%. Os estados de Goiás, Amazonas, Rondônia Roraima, Tocantins, São Paulo e Santa Catarina também tiveram um gasto relativo acima da média nacional, embora num nível menor que as unidades anteriores. Entre os 15 estados que gastaram menos com educação, abaixo da média do país, sobressaíram Alagoas, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul com percentuais abaixo de 10% em 2021.

No ensino fundamental, o gasto por aluno no Brasil cresceu na média de US\$1.550,00, em 2008, para US\$1.748,00, em 2018 – valores acima dos da Argentina, de US\$1.134,00 e US\$1.221,00 no mesmo período, uma diferença considerável entre os países. Em relação as desigualdades territoriais o Brasil apresentou uma situação pior, com um aumento do Gini, enquanto que na Argentina teve uma queda no índice. Essa situação também refletiu na dispersão dos valores entre as unidades federadas dos dois países, uma vez que o CV no Brasil cresceu, alcançando um nível alto de 55,1% em 2018, enquanto que na Argentina caiu chegando a 37,7% no mesmo ano.

Entre as 9 unidades federadas que apresentaram um gasto efetivo maior no ensino fundamental em 2018, acima da média nacional, destacaram-se o Distrito Federal, Amapá e, em especial o Maranhão – o grande *outlier* entre todos, que gastou US\$5.560,00, mais do que o triplo da média. Entre os 15 estados que gastaram menos por aluno, abaixo da média nacional, estavam Mato Grosso do Sul, Ceará e São Paulo que apresentaram valores menores que US\$1.000,00 em 2018.

No ensino médio, o Brasil mostrou uma grande evolução no gasto por aluno, mais que duplicando a média nacional, passando de US\$770,00, em 2008, para US\$1.869,00 em 2018, ultrapassando a Argentina que apresentou, em média, um gasto de US\$1.832,00 no último ano. As desigualdades no Brasil diminuíram ao longo do tempo, com um índice de Gini de 0,205

em 2018, mas um pouco maior que o da Argentina de 0,188. O aumento médio no gasto por aluno no Brasil teve efeito sobre a dispersão dos valores entre os estados, uma vez que o CV caiu consideravelmente de 61,4% para 37,2%, embora tenha se mantido alto. A melhora expressiva do Brasil na desigualdade do gasto por aluno fez o país chegar próximo ao CV da Argentina de 36,9% em 2018.

Em 2018, de um lado, entre os 11 estados que gastaram mais por aluno no ensino médio, acima da média nacional, se destacaram o Distrito Federal e o estado do Mato Grosso do Sul, com mais de US\$3.000,00. Do outro, entre os 13 estados com pior gasto, abaixo da média do país, o Amazonas se sobressaiu com apenas US\$765,00. Contudo os estados que chamaram mais atenção eram Ceará e Pernambuco que se destacaram por um aumento considerável no investimento por aluno no tempo, passando de um gasto muito pequeno, em 2008, de US\$200,00 e US\$409,00, respectivamente, para mais de US\$2.000,00 em 2018.

Assim, das 12 unidades federadas que realizaram um gasto relativo maior com educação, acima da média nacional em 2018, 7 apresentaram também um gasto maior por ano aluno na educação fundamental, acima da média do país no mesmo ano. Entre os 12 estados com gasto relativo menor, 10 alcançaram um gasto efetivo menor nesse nível de ensino. No ensino médio, considerando as médias nacionais de 2018, os dados mostram que há uma associação entre os maiores gastos relativo e efetivo em 7 unidades federadas e entre os menores gastos também em 7 estados. Isso sugere que no ensino fundamental, o gasto relativo com educação mostrou, em certa medida, estar associado com o gasto por aluno, principalmente para os estados com menor poder de gasto. No ensino médio, embora não foi possível estabelecer essa mesma relação, chamou atenção as diferenças entre os estados com maior e menor gasto em ambos os indicadores. Esses achados trazem implicações para a atuação do governo federal em auxiliar os estados com menor capacidade de gasto e para reduzir as desigualdades territoriais no financiamento da educação.

Nesse sentido, as regras de redistribuição de receita constitucionalmente vinculada à educação e de complementação de recursos da União aos governos subnacionais que não atingirem o mínimo nacional por aluno, como estabelecido nos fundos contábeis⁹⁸, apareceram como instrumentos importantes para corrigir essas distorções. Contudo, como visto no capítulo 4, embora os fundos aumentaram o investimento público por aluno e o volume e o número de

⁹⁸ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), vigente entre 1997 e 2006; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), vigente entre 2007 e 2020; e novo Fundeb, regulamentado pela lei n. 14.113 de 2020, com caráter de vigência permanente.

estados que receberam a complementação, eles apresentaram limites no tratamento das desigualdades interestaduais (entre os estados). Isso se deve, em certa medida, à natureza de uma parte das receitas que compõem os fundos, de forma que o volume de recursos de cada fundo estadual é proporcional à capacidade tributária e financeira de cada unidade federada. Por sua vez, essas desigualdades na disponibilidade de recursos entre os fundos refletiram em diferentes capacidades fiscais entre os estados – como mostrou a simulação do valor por aluno⁹⁹. Essa constatação vai de encontro ao que foi observado para o gasto relativo e efetivo no ensino, de grandes diferenças territoriais no financiamento do ensino que apontam inicialmente para alguns limites nas regras de vinculação e redistribuição de recursos na correção dessas desigualdades no Brasil.

5.4.2. As condições socioeconômicas dos estados.

Por fim, são analisadas as condições socioeconômicas das unidades federadas, como fatores externos ao arranjo federativo, a partir dos indicadores de IDHS, coeficiente de Gini e percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza, apresentados na Tabela 24 a seguir.

⁹⁹ A simulação do valor por aluno é calculada pela razão entre o total de receitas disponíveis em cada fundo estadual e o número de matrículas dos níveis de ensino no respectivo estado.

Tabela 24 Indicadores de condições socioeconômicas, por unidade da federação, 2019 e 2020, Brasil.

Unidade da federação	IDHS (2019)	Gini (2020)	Pessoas pobres (%) (2020)
Distrito Federal	0,827	0,548	12,4
Goiás	0,772	0,445	18,0
Mato Grosso	0,762	0,462	17,2
Mato Grosso do Sul	0,768	0,470	16,4
Alagoas	0,722	0,510	43,9
Bahia	0,739	0,537	37,5
Ceará	0,737	0,544	40,6
Maranhão	0,708	0,482	48,3
Paraíba	0,739	0,512	41,3
Pernambuco	0,740	0,536	42,2
Piauí	0,718	0,474	38,4
Rio Grande do Norte	0,754	0,512	34,2
Sergipe	0,750	0,524	35,8
Acre	0,719	0,515	40,1
Amapá	0,752	0,500	41,1
Amazonas	0,741	0,533	44,5
Pará	0,722	0,480	37,0
Rondônia	0,738	0,439	19,7
Roraima	0,766	0,540	39,6
Tocantins	0,753	0,485	30,2
Espírito Santo	0,767	0,484	18,7
Minas Gerais	0,765	0,460	17,1
Rio de Janeiro	0,794	0,548	20,7
São Paulo	0,791	0,522	14,3
Paraná	0,774	0,462	14,9
Rio Grande do Sul	0,780	0,476	12,0
Santa Catarina	0,780	0,412	8,5
País	0,765	0,524	24,1
Média	0,755	0,497	29,1
Gini	0,020		0,241
CV	3,53	7,3	42,9

Fonte: PNAD, 2019, 2020 – IBGE; SHDI Database 1990-2019 – GDL.
Elaboração própria.

Por um lado, o Brasil se destacou com um alto nível de desenvolvimento humano, de 0,765 em 2019 – situação constatada para todas as unidades federadas, as quais apresentaram um IDHS entre 0,708 e 0,794, com a única exceção do Distrito Federal que apresentou um nível muito alto, com um IDHS de 0,827. Contudo, mesmo com um nível alto de desenvolvimento, o Brasil ficou atrás da Argentina, que alcançou um nível muito alto (IDHS de 0,845) no mesmo

ano, quase 0,1 a mais na escala do índice. Por outro lado, o Brasil mostrou uma forte concentração de renda entre os seus habitantes, com um Gini de 0,524, muito maior que o da Argentina (0,422) – uma diferença considerável de 0,1. O Brasil também chegou a um percentual alto de pessoas abaixo da linha da pobreza, de 24,1%, embora um pouco menor que a Argentina (27,3%).

Quanto às desigualdades territoriais, o Brasil apresentou baixa dispersão territorial nos resultados do nível de desenvolvimento humano e na concentração de renda, mas uma alta dispersão no percentual de pessoas pobres, com um CV de 42,9% em 2020. Situação semelhante encontrada na Argentina, embora nesse último os CV foram menores que no Brasil em todos os indicadores.

Entre os estados, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina alcançaram as melhores condições socioeconômicas em todos os indicadores, com níveis acima da média nacional no IDHS (0,755) e abaixo das médias no Gini (0,497) e no percentual de pobres (29,1%). Santa Catarina se destacou como o estado que apresentou um dos maiores níveis de desenvolvimento humano (0,780) e os menores índices de concentração de renda (0,412) e de pobres (8,5%) do país. Já os estados da região Nordeste (exceto Maranhão e Piauí), Acre, Amapá e Amazonas tiveram os piores resultados nos indicadores, abaixo da média do país no IDHS e acima das médias no Gini e na linha pobreza.

5.5. A relação entre os resultados educacionais, o gasto por aluno e as condições socioeconômicas na Argentina e no Brasil.

Nesta seção busca-se identificar e interpretar a possibilidade de uma relação entre os resultados educacionais, o gasto por aluno e as condições socioeconômicas, fazendo a comparação entre as províncias argentinas no ensino primário e secundário e entre os estados brasileiros no ensino fundamental e médio. Essa análise é o primeiro passo para a posterior investigação (no capítulo 6) da relação entre os arranjos federativos e as políticas de educação, assim como de possíveis efeitos de outros fatores, não relacionados ao federalismo, sobre os resultados no ensino.

O primeiro passo é classificar as províncias e estados de acordo com o desempenho alcançado nos resultados educacionais (taxas de analfabetismo¹⁰⁰, escolarização líquida, abandono escolar e distorção idade-série e índices Aprender e IDEB), de financiamento do ensino (gasto por aluno¹⁰¹) e condições socioeconômicas (IDHS, Gini e percentual de pobres). Assim, as unidades federadas de cada país são classificadas da seguinte forma: com melhor desempenho, as províncias e estados que apresentaram um valor ou percentual – a depender da medida utilizada pelo indicador – igual ou maior que a média nacional de cada indicador; e pior desempenho, as províncias e estados que alcançaram um valor ou percentual abaixo da média nacional. Nas condições socioeconômicas, o critério para classificar as unidades federadas é o desempenho alcançado acima ou abaixo da média em pelo menos 2 dos 3 indicadores utilizados, sendo abaixo da média um pior desempenho e igual ou acima da média um melhor desempenho. Assim, é possível verificar quais e quantas províncias e estados tiveram um melhor e pior desempenho em todos os indicadores, para uma melhor comparação entre os países.

A partir dessa classificação, o segundo passo é identificar se há uma relação entre os indicadores por meio do cruzamento do desempenho alcançado pelas unidades federadas em cada um deles. A comparação é feita, primeiro, entre as províncias e entre os estados e depois entre os países. Em primeiro lugar, é analisada a relação entre o gasto por aluno e o nível socioeconômico para identificar se a capacidade de financiamento das unidades federadas, assim como a sua maior ou menor igualdade, têm alguma ligação com fatores externos ao arranjo federativo. Em segundo lugar, é analisada a relação entre as condições socioeconômicas e os resultados educacionais, para identificar se esses fatores afetaram ou não o desempenho das províncias e estados no ensino. Por fim, a relação entre o gasto por aluno e os resultados nos níveis primário e secundário para compreender se o financiamento do ensino foi ou não um fator relevante para as políticas educacionais.

Para identificar se há ou não uma relação entre os indicadores, as províncias e estados são classificadas em 4 grupos. O grupo 1 formado pelas unidades federadas com melhor desempenho simultaneamente em ambos os indicadores de cada cruzamento: condições socioeconômicas e gasto por aluno na primeira relação; condições socioeconômicas e

¹⁰⁰ A análise da relação entre os resultados da taxa de analfabetismo e o gasto por aluno considera apenas o valor investido no ensino primário (Argentina) e fundamental (Brasil), pois a alfabetização se refere ao processo de aprendizagem de escrever e ler, etapa que se encerra já nos primeiros anos do ensino primário.

¹⁰¹ Considera-se apenas o gasto por aluno em cada nível de ensino, pois a análise da relação entre o financiamento da educação e os resultados da política é feita separadamente para o ensino primário e fundamental e secundário e médio dos países. O indicador de participação do gasto com educação pelo gasto público total nas províncias e estados não é analisado nesta seção, pois no seu cálculo são considerados todos os níveis da educação, do ensino infantil ao superior.

resultados educacionais na segunda; e gasto por aluno e resultados educacionais na terceira. Os grupos 2 e 3 formados pelas unidades federadas com desempenho pior no primeiro indicador e melhor no segundo e vice-versa de cada cruzamento. E grupo 4 composto pelas unidades federadas com pior desempenho em ambos os indicadores de cada cruzamento. Para identificar a possibilidade de uma relação entre os indicadores é observado o número de províncias e estados localizados em cada grupo. Assim, se for identificado um número maior de unidades federadas nos grupos extremos (1 e 4) significa que há uma associação maior nos dados, indicando que para a maior parte daquele país os indicadores apresentam relação. Ao contrário, se o número de unidades federadas é maior nos grupos 2 e 3, então há pouca relação entre os indicadores, pois, a maior parte das províncias e estados apresenta situações muito diversas no desempenho educacional, de gasto e socioeconômico.

São utilizados os dados do último ano disponível para cada indicador nas redes de ensino públicas provinciais e estaduais, tendo como objetivo identificar e comparar a relação dos resultados e indicadores entre Argentina e Brasil, no geral, e entre as províncias e estados nas desigualdades territoriais. Contudo, como salientado, em razão da indisponibilidade de dados mais recentes para as províncias argentinas em alguns indicadores, não foi possível obter os dados para os mesmos anos em ambos os países, variando de acordo com o indicador analisado.

5.5.1. A relação entre as condições socioeconômicas e o gasto por aluno.

A seguir é analisada a relação entre as condições socioeconômicas e de gasto por aluno nos níveis primário e fundamental e secundário e médio, a partir da classificação das províncias e estados com melhor (M) e pior (P) desempenho nos indicadores (Tabela 25) e do cruzamento desses dados na composição dos quatro grupos de unidades federadas (Tabela 26). A relação das unidades federadas posicionadas em cada grupo pode ser identificada no Quadro 5, em anexo ao final deste capítulo.

Tabela 25: Desempenho das unidades federadas nas condições econômicas e no gasto por aluno por nível de ensino, Argentina e Brasil.

Argentina				Brasil			
Unidade da federação	Condição Socioeconômica	Gasto por aluno EP (2018)	Gasto por aluno ES (2018)	Unidade da federação	Condição Socioeconômica	Gasto por aluno EF (2018)	Gasto por aluno EM (2018)
CABA	M	M	M	Distrito Federal	M	M	M
Buenos Aires	P	P	P	Goiás	M	M	M
Córdoba	P	P	M	Mato Grosso	M	P	P
Entre Ríos	P	M	P	Mato G. do Sul	M	P	M
Santa Fe	M	M	P	Bahia	P	P	P
La Rioja	M	M	M	Ceará	P	P	M
Mendoza	P	P	M	Maranhão	P	M	P
San Juan	M	P	P	Paraíba	P	M	P
San Luis	M	P	P	Pernambuco	P	M	M
Corrientes	P	P	P	Piauí	P	P	P
Chaco	P	M	M	Rio G. do Norte	P	P	P
Formosa	M	M	P	Sergipe	P	P	M
Misiones	P	P	P	Acre	P	P	P
Catamarca	P	M	M	Amapá	P	M	P
Jujuy	P	M	M	Amazonas	P	P	P
Salta	P	P	P	Pará	P	P	P
S. del Estero	P	P	P	Rondônia	M	P	M
Tucumán	P	M	P	Roraima	P	M	M
Chubut	M	M	M	Tocantins	P	M	M
La Pampa	M	M	M	Espírito Santo	M	P	P
Neuquén	P	M	M	Rio de Janeiro	M	P	P
Río Negro	M	M	M	São Paulo	M	P	M
Santa Cruz	M	M	M	Paraná	M	M	M
T. del Fuego	M	M	M	Santa Catarina	M	P	P

Nota: no cabeçalho: EP se refere ao ensino primário, ES ao ensino secundário, EF ao ensino fundamental e EM ao ensino médio; no interior da tabela: M se refere ao desempenho melhor no indicador e P ao desempenho pior. Como as condições socioeconômicas são analisadas a partir de 2 dos 3 indicadores para classificar as unidades federadas em melhor e pior desempenho, a data do último ano analisado varia de acordo com a classificação de cada província em cada indicador. Por indisponibilidade de dados mais recentes de gasto por aluno no ensino fundamental e médio nos estados de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul optou-se por excluí-los da análise. Por isso, o Brasil conta no total com 24 unidades federadas e a Argentina também com 24. Elaboração própria.

Tabela 26: Total de unidades federadas por grupo na relação condições socioeconômicas e gasto por aluno por nível de ensino, Argentina e Brasil.

Nível de ensino	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Melhor condição socioeconômica e melhor gasto por aluno.		Melhor condição socioeconômica e pior gasto por aluno.		Pior condição socioeconômica e melhor gasto por aluno.		Pior condição socioeconômica e pior gasto por aluno.	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Primário/ Fundamental	9	3	2	7	6	6	7	8
Secundário/ Médio	7	6	4	4	6	5	7	9

Nota: por indisponibilidade de dados mais recentes de gasto por aluno no ensino fundamental e médio nos estados de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul optou-se por excluí-los da análise. Por isso, o Brasil conta no total com 24 unidades federadas e a Argentina também com 24. Como as condições socioeconômicas são analisadas a partir de 2 dos 3 indicadores para classificar as unidades federadas em melhor e pior desempenho, a data do último ano analisado varia de acordo com a classificação de cada província em cada indicador socioeconômico e com o cruzamento de dados com o gasto por aluno; no gasto por aluno o último ano disponível foi em 2018 para ambos os países e níveis de ensino. Elaboração própria.

Em primeiro lugar, os países apresentaram situações distintas na relação entre os indicadores socioeconômicos¹⁰² e de gasto por aluno. Na Argentina, o desempenho socioeconômico da maioria das províncias mostrou uma relação com o seu esforço de gasto por aluno no ensino primário e secundário. Isso foi constatado pelo número maior de províncias concentradas nos grupos extremos (1 e 4) – ao todo 16 no ensino primário e 14 no ensino secundário – em comparação ao total de unidades federadas nos grupos 2 e 3.

Portanto, esses achados indicam que as diferenças entre as províncias no nível socioeconômico foi um fator, externo ao federalismo, relevante para as desigualdades territoriais no gasto por aluno. Essa relação se mostrou ainda mais importante entre 12 províncias: 7 que apresentaram melhor desempenho socioeconômico e de gasto por aluno na educação primária e secundária e 5 que tiveram pior desempenho nos indicadores nos dois níveis de ensino. Assim, a maior parte das províncias que alcançaram desempenho melhor e pior nos dois indicadores no ensino primário foram as mesmas que tiveram um resultado, respectivamente, melhor e pior no ensino secundário, o que reforça o indício de que as condições socioeconômicas importaram para a capacidade das províncias em financiar a política de educação argentina.

¹⁰² Como dito, o critério utilizado para classificar as unidades federadas com pior e melhor desempenho nas condições socioeconômicas é a identificação de resultados, respectivamente, melhores e piores em 2 dos 3 indicadores utilizados (IDHS, Gini e percentual de pobres). Portanto, na relação entre as condições socioeconômicas, o gasto por aluno e indicadores educacionais, o nível socioeconômico é analisado de forma agregada.

Em segundo lugar, a relação entre os indicadores também foi, no geral, maior na Argentina em comparação ao Brasil, onde o número de estados dos grupos 1 e 4 foi minoria no ensino fundamental (11), apesar de maioria no ensino médio (15)¹⁰³. Assim, embora não se possa generalizar para toda a política de educação brasileira, o cruzamento dos dados no ensino médio indicou que, para a maioria dos estados, as desigualdades territoriais no gasto por aluno apresentaram uma ligação com as diferenças no nível socioeconômico dos estados.

Em terceiro lugar, embora fossem a minoria na Argentina e no Brasil, chamou atenção as províncias e estados do grupo 3 – 7 em cada país –, os quais mesmo com condições socioeconômicas ruins, realizaram um esforço fiscal maior no gasto por aluno. Isso sugere que o maior gasto efetivo dessas unidades federadas pode ter relação com o arranjo federativo da política de educação em ambos os países. Mais especificamente, aponta-se para a direção de que as regras de vinculação e redistribuição de recursos para o ensino, definidas na legislação pós-redemocratização, possibilitaram o aumento do gasto por aluno nos dois países, atingindo também as províncias e estados menos desenvolvidas. Assim, embora não se possa generalizar para todas as unidades federadas de ambos os países, esses achados indicam inicialmente que o arranjo federativo foi relevante para o aumento do gasto por aluno nessas províncias e estados.

Contudo, foi constatada uma diferença importante entre os países quando analisado o gasto por aluno separadamente para cada nível de governo. Assim, na educação primária, a média de gasto por aluno das 7 províncias menos desenvolvidas (US\$1.702,00) foi muito menor que a média de gasto por aluno dos 7 estados menos desenvolvidos (US\$2.693,00), indicando que nesse nível de ensino o desenho federativo brasileiro teve um efeito maior sobre o aumento do gasto nessas unidades federadas. Já, na educação secundária, a média de gasto por aluno das províncias (US\$2.490,00) foi um pouco maior que a média dos estados (US\$2.135,00), sugerindo que o arranjo de financiamento da educação na Argentina teve uma ligação relativamente maior com o aumento do gasto por aluno nesse nível de ensino.

5.5.2. A relação entre as condições socioeconômicas e os resultados educacionais.

Nesta seção busca-se analisar a relação entre as condições socioeconômicas e os resultados educacionais nos dois níveis de ensino, a partir: da classificação das províncias com melhor (M) e pior (P) desempenho nesses indicadores (Tabela 27) e o mesmo para os estados

¹⁰³ Os estados de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram excluí-los da análise por falta de dados de gasto por aluno em anos mais recentes. Por isso, nas relações entre as condições socioeconômicas e o gasto por aluno e entre esse último e os resultados educacionais a análise considera o total de 24 unidades federadas no Brasil.

(Tabela 28); e do cruzamento desses dados na composição dos quatro grupos de unidades federadas em cada país (Tabela 29). A relação de províncias e estados em cada grupo é apresentada no Quadro 6, em anexo.

Tabela 27: Desempenho das províncias nas condições socioeconômicas e nos resultados educacionais no ensino primário e secundário, Argentina.

Unidade da federação	Cond. socioeco.	Analf. (2014)	Ensino Primário				Ensino Secundário			
			Esc. líquida (2014)	Ab. escolar (2019)	Dist. is (2015)	Aprender (2018)	Esc. líquida. (2014)	Ab. escolar (2019)	Dist. is (2015)	Aprender (2019)
CABA	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Buenos Aires	P	M	P	M	M	M	M	M	M	P
Córdoba	P	M	M	M	M	P	P	P	M	M
Entre Ríos	P	M	P	M	P	P	P	P	P	M
Santa Fe	M	M	M	M	P	M	P	P	M	M
La Rioja	M	M	P	P	P	P	M	M	P	P
Mendoza	P	M	M	M	M	P	M	M	M	P
San Juan	M	M	P	P	P	P	M	P	P	P
San Luis	M	M	M	M	P	P	M	M	P	M
Corrientes	P	P	M	M	P	P	P	M	P	P
Chaco	P	P	M	P	P	P	P	P	P	P
Formosa	M	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Misiones	P	P	M	P	P	P	P	P	P	P
Catamarca	P	M	P	P	M	P	M	P	M	P
Jujuy	P	P	M	M	M	P	M	P	M	P
Salta	P	P	P	P	P	M	P	P	P	P
S. del Estero	P	M	P	P	P	P	P	P	P	P
Tucumán	P	P	M	M	M	P	P	M	M	P
Chubut	M	M	M	M	M	M	P	M	P	M
La Pampa	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Neuquén	P	P	M	P	M	M	M	M	P	M
Río Negro	M	P	P	M	M	M	M	M	P	M
Santa Cruz	M	M	M	M	M	P	P	M	P	M
T. del Fuego	M	M	P	M	M	M	M	M	M	M

Nota: no interior da tabela: M se refere ao desempenho melhor no indicador e P ao desempenho pior. Como as condições socioeconômicas são analisadas a partir de 2 dos 3 indicadores para classificar as unidades federadas em melhor e pior desempenho, a data do último ano analisado varia de acordo com a classificação de cada província em cada indicador. Elaboração própria.

Tabela 28: Desempenho dos estados nas condições socioeconômicas e nos resultados educacionais no ensino fundamental e médio, Brasil.

Unidade da federação	Cond. socioeco.	Analf. (2019)	Ensino Fundamental				Ensino Médio			
			Esc. líquida (2020)	Ab. escolar (2020)	Dist. is (2021)	IDEB (2019)	Esc. líquida (2020)	Ab. escolar (2020)	Dist. is (2021)	IDEB (2019)
Distrito Federal	M	M	P	M	M	M	M	M	M	M
Goiás	M	M	P	M	M	M	M	M	M	M
Mato Grosso	M	M	M	M	M	M	M	M	M	P
Mato G. do Sul	M	M	M	M	P	M	P	M	P	M
Alagoas	P	P	P	P	P	P	P	M	P	P
Bahia	P	P	M	P	P	P	P	M	P	P
Ceará	P	P	M	P	M	M	M	P	M	M
Maranhão	P	P	P	P	P	P	P	P	M	P
Paraíba	P	P	M	M	P	P	P	P	P	P
Pernambuco	P	P	M	M	P	P	P	M	M	M
Piauí	P	P	M	P	P	M	P	P	P	P
Rio G. do Norte	P	P	M	M	P	P	M	M	P	P
Sergipe	P	P	P	M	P	P	P	M	P	P
Acre	P	P	M	P	P	M	M	P	M	P
Amapá	P	M	M	P	P	P	P	P	P	P
Amazonas	P	M	P	M	M	M	P	M	P	P
Pará	P	M	P	M	P	P	P	M	P	P
Rondônia	M	M	M	P	M	M	M	M	M	M
Roraima	P	M	P	M	M	P	P	M	M	P
Tocantins	P	P	M	P	M	M	P	P	M	M
Espírito Santo	M	M	M	M	M	M	P	M	M	M
Minas Gerais	M	M	M	P	M	M	M	P	M	M
Rio de Janeiro	M	M	P	M	P	P	M	M	P	P
São Paulo	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Paraná	M	M	P	P	M	M	M	P	M	M
Rio G. do Sul	M	M	M	M	M	M	P	P	M	M
Santa Catarina	M	M	M	M	M	M	M	P	M	M

Nota: no interior da tabela: M se refere ao desempenho melhor no indicador e P ao desempenho pior. Como as condições socioeconômicas são analisadas a partir de 2 dos 3 indicadores para classificar as unidades federadas em melhor e pior desempenho, a data do último ano analisado varia de acordo com a classificação de cada província em cada indicador socioeconômico e com cruzamento de dados com os resultados educacionais. Elaboração própria.

Tabela 29: Total de unidades federadas por grupo na relação condições socioeconômicas e resultados educacionais por nível de ensino, Argentina e Brasil.

Indicadores por nível de ensino	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Melhor resultado educacional e melhor condição socioeconômica.		Melhor resultado educacional e pior condição socioeconômica.		Pior resultado educacional e melhor condição socioeconômica.		Pior resultado educacional e pior condição socioeconômica.	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Analfabetismo (2014/2019)	9	12	6	4	2	0	7	11
Escolarização líquida no EP (2014) e EF (2020)	6	8	10	9	3	4	5	6
Escolarização líquida no ES (2014) e EM (2020)	7	10	5	3	4	2	8	12
Abandono escolar no EP (2019) e EF (2020)	7	9	8	8	3	3	6	7
Abandono escolar no ES (2019) e EM (2020)	8	8	4	8	4	4	8	7
Distorção idade-série no EP (2015) e EF (2021)	6	10	7	4	5	2	6	11
Distorção idade-série no ES (2015) e EM (2021)	4	10	6	6	7	2	7	9
Aprender no EP (2018) e IDEB no EF (2019)	6	11	4	5	5	1	9	10
Aprender no ES (2019) e IDEB no EM (2019)	8	10	4	3	3	2	9	12

Nota: no cabeçalho: EP se refere ao ensino primário, ES ao ensino secundário, EF ao ensino fundamental e EM ao ensino médio. Como as condições socioeconômicas são analisadas a partir de 2 dos 3 indicadores para classificar as unidades federadas em melhor e pior desempenho, a data do último ano analisado varia de acordo com a classificação de cada província em cada indicador socioeconômico e com cruzamento de dados com os resultados educacionais. Elaboração própria

Constatou-se que as condições socioeconômicas foram fatores que apresentaram uma expressiva relação com os resultados educacionais nos níveis de ensino em ambos os países, ou

seja, melhores condições socioeconômicas se associaram a melhores resultados educacionais, e vice-versa. Essa relação foi verificada em mais da metade dos estados em todos os indicadores de resultados educacionais e em 6 dos 9 indicadores no caso das províncias – entre os 3 indicadores restantes, em 1 o percentual alcançou a metade e nos outros 2 quase a metade das províncias, indicando também uma expressiva associação entre condições socioeconômicas e resultados educacionais. Isso também mostra que a relação entre as condições socioeconômicas e os resultados educacionais teve pouca diferença entre os níveis de governo em ambos os países, pois, em quase todos os indicadores do ensino primário e fundamental e secundário e médio, a maioria das províncias e estados se encontraram nos grupos 1 e 4. Como esperado, esses achados sugerem que o nível socioeconômico das províncias e estados mostrou ser um fator importante, não relacionado ao arranjo federativo, para os resultados nos níveis de ensino em ambos os países.

Contudo, a relação entre as condições socioeconômicas e os resultados educacionais apresentou diferenças entre os indicadores, países e unidades federadas. A primeira diferença, entre os indicadores educacionais, foi que condições socioeconômicas mostraram ser mais relevantes para o analfabetismo, a escolarização líquida no ensino secundário e médio e os índices de qualidade de todos os níveis de ensino. Quanto às duas primeiras taxas, é importante observar que no cálculo do IDHS são considerados dois indicadores educacionais – a escolaridade média e a expectativa de anos de estudo – embora não sejam os mesmos considerados aqui. Quanto à qualidade da educação, constatou-se uma relação expressiva entre as condições socioeconômicas e o desempenho no ensino, tal que 70% das unidades federadas se encontraram nos grupos 1 e 4 nos índices Aprender e IDEB no ensino primário e fundamental e 76% nesses mesmos grupos e indicadores no ensino secundário e médio. Isso sugere inicialmente que o nível socioeconômico foi um fator muito relevante para a qualidade do ensino.

A segunda diferença foi que, entre os países, os níveis socioeconômicos das unidades federadas mostraram, no geral, uma maior sobreposição com os resultados educacionais no Brasil em comparação à Argentina. O Brasil apresentou um número maior de unidades federadas concentradas nos grupos 1 e 4 em ambos os níveis de ensino em quase todos os indicadores educacionais, o que mostra a maior associação entre as condições socioeconômicas e os resultados educacionais. Assim, 77% dos estados se encontraram nos grupos 1 e 4, enquanto que nas províncias essa proporção atingiu 66% delas, embora também seja significativa.

A terceira diferença constatada foi que a relação entre as condições socioeconômicas e os resultados educacionais também variou entre as unidades federadas. Assim, na Argentina, a associação entre os indicadores foi maior em 15 províncias – 8 no grupo 1 e 7 no grupo 4 – e, no Brasil, em 21 estados – 10 no grupo 1 e 11 no grupo 4. Isso sugere que, para a maioria das unidades federadas dos dois países e, especialmente para os estados brasileiros, as desigualdades territoriais no nível socioeconômico apresentaram uma ligação com as diferenças encontradas no desempenho educacional. Isso reforçou a indicação anterior de que outros fatores, não relacionados à estrutura federativa, tiveram maior relação com os resultados educacionais no caso brasileiro.

Por fim, cabe salientar que nos grupos 2 e 3, ou seja, das unidades federadas onde não há uma associação clara entre condições socioeconômicas e resultados educacionais, não foi possível identificar um padrão. Chamou atenção a ocorrência tanto de províncias quanto de estados que, embora apresentaram situação mais favorável do ponto de vista socioeconômico, não alcançaram resultados educacionais superiores à média das unidades federadas. Essa situação foi mais frequente na Argentina do que no Brasil na grande maioria dos indicadores. Nesses casos, fatores políticos locais, entre outros, podem ser hipotetizados para explicar esse resultado contra intuitivo.

Na situação contrária – melhores resultados e piores condições socioeconômicas – observou-se maior incidência de unidades federadas, o que sugere hipóteses a serem investigadas, como o papel do governo federal na melhoria dos resultados educacionais, compensando a menor disponibilidade de recursos.

5.5.3. A relação entre o gasto por aluno e os resultados educacionais.

A seguir é reproduzida a mesma análise anterior para a relação entre o gasto por aluno e os resultados educacionais, a partir: da classificação das províncias com melhor (M) e pior (P) desempenho nesses indicadores (Tabela 30) e o mesmo para os estados (Tabela 31); e do cruzamento desses dados na composição dos quatro grupos de unidades federadas em cada país (Tabela 32). A relação das unidades federadas em cada grupo pode ser identificada no Quadro 7, em anexo.

Tabela 30: Desempenho das províncias no gasto por aluno e nos resultados educacionais no ensino primário e secundário, Argentina.

Unidade da federação	Ensino Primário						Ensino Secundário					
	Gasto p/ aluno (2018)	Analf. (2014)	Esc. líquida (2014)	Ab. escolar (2019)	Dist. is (2015)	Aprender (2018)	Gasto p/ aluno (2018)	Esc. líquida. (2014)	Ab. escolar (2019)	Dist. is (2015)	Aprender (2019)	
CABA	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	
Buenos Aires	P	M	P	M	M	M	P	M	M	M	P	
Córdoba	P	M	M	M	M	P	M	P	P	M	M	
Entre Ríos	M	M	P	M	P	P	P	P	P	P	M	
Santa Fe	M	M	M	M	P	M	P	P	P	M	M	
La Rioja	M	M	P	P	P	P	M	M	M	P	P	
Mendoza	P	M	M	M	M	P	M	M	M	M	P	
San Juan	P	M	P	P	P	P	P	M	P	P	P	
San Luis	P	M	M	M	P	P	P	M	M	P	M	
Corrientes	P	P	M	M	P	P	P	P	M	P	P	
Chaco	M	P	M	P	P	P	M	P	P	P	P	
Formosa	M	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	
Misiones	P	P	M	P	P	P	P	P	P	P	P	
Catamarca	M	M	P	P	M	P	M	M	P	M	P	
Jujuy	M	P	M	M	M	P	M	M	P	M	P	
Salta	P	P	P	P	P	M	P	P	P	P	P	
S. del Estero	P	M	P	P	P	P	P	P	P	P	P	
Tucumán	M	P	M	M	M	P	P	P	M	M	P	
Chubut	M	M	M	M	M	M	M	P	M	P	M	
La Pampa	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	
Neuquén	M	P	M	P	M	M	M	M	M	P	M	
Río Negro	M	P	P	M	M	M	M	M	M	P	M	
Santa Cruz	M	M	M	M	M	P	M	P	M	P	M	
T. del Fuego	M	M	P	M	M	M	M	M	M	M	M	

Nota: no interior da tabela: M se refere ao desempenho melhor no indicador e P ao desempenho pior. Elaboração própria.

Tabela 31: Desempenho dos estados no gasto por aluno e nos resultados educacionais no ensino fundamental e médio, Brasil.

Unidade da federação	Ensino Fundamental						Ensino Médio				
	Gasto p/ aluno (2018)	Analf. (2019)	Esc. líquida (2020)	Ab. escolar (2020)	Dist. is (2021)	IDEB (2019)	Gasto p/ aluno (2018)	Esc. líquida (2020)	Ab. escolar (2020)	Dist. is (2021)	IDEB (2019)
Distrito Federal	M	M	P	M	M	M	M	M	M	M	M
Goiás	M	M	P	M	M	M	M	M	M	M	M
Mato Grosso	P	M	M	M	M	M	P	M	M	M	P
Mato G. do Sul	P	M	M	M	P	M	M	P	M	P	M
Bahia	P	P	M	P	P	P	P	P	M	P	P
Ceará	P	P	M	P	M	M	M	M	P	M	M
Maranhão	M	P	P	P	P	P	P	P	P	M	P
Paraíba	M	P	M	M	P	P	P	P	P	P	P
Pernambuco	M	P	M	M	P	P	M	P	M	M	M
Piauí	P	P	M	P	P	M	P	P	P	P	P
Rio G. do Norte	P	P	M	M	P	P	P	M	M	P	P
Sergipe	P	P	P	M	P	P	M	P	M	P	P
Acre	P	P	M	P	P	M	P	M	P	M	P
Amapá	M	M	M	P	P	P	P	P	P	P	P
Amazonas	P	M	P	M	M	M	P	P	M	P	P
Pará	P	M	P	M	P	P	P	P	M	P	P
Rondônia	P	M	M	P	M	M	M	M	M	M	M
Roraima	M	M	P	M	M	P	M	P	M	M	P
Tocantins	M	P	M	P	M	M	M	P	P	M	M
Espírito Santo	P	M	M	M	M	M	P	P	M	M	M
Rio de Janeiro	P	M	P	M	P	P	P	M	M	P	P
São Paulo	P	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Paraná	M	M	P	P	M	M	M	M	P	M	M
Santa Catarina	P	M	M	M	M	M	P	M	P	M	M

Nota: no interior da tabela: M se refere ao desempenho melhor no indicador e P ao desempenho pior. Por indisponibilidade de dados mais recentes de gasto por aluno no ensino fundamental e médio nos estados de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul optou-se por excluí-los da análise. Por isso, o Brasil conta no total com 24 unidades federadas e a Argentina também com 24. Elaboração própria.

Tabela 32: Total de unidades federadas por grupo na relação resultados educacionais e o gasto por aluno, Argentina e Brasil.

Indicador por nível de ensino	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Melhor resultado educacional e melhor gasto por aluno.		Melhor resultado educacional e pior gasto por aluno.		Pior resultado educacional e melhor gasto por aluno.		Pior resultado educacional e pior gasto por aluno.	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Analfabetismo (2014/2019)	9	5	6	9	6	4	3	6
Escolarização líquida no EP (2014) e EF (2020)	9	4	4	11	7	5	4	4
Escolarização líquida no ES (2014) e EM (2020)	9	6	3	5	4	5	8	8
Abandono escolar no EP (2019) e EF (2020)	10	5	5	10	6	4	3	5
Abandono escolar no ES (2019) e EM (2020)	8	8	4	7	6	3	6	6
Distorção idade-série no EP (2015) e EF (2021)	10	5	3	7	5	4	6	8
Distorção idade-série no ES (2015) e EM (2021)	7	9	3	5	6	2	8	8
Aprender no EP (2018) e IDEB no EF (2019)	6	4	4	10	9	5	5	5
Aprender no ES (2019) e IDEB no EM (2019)	9	9	3	2	4	2	8	11

Nota: por indisponibilidade de dados mais recentes de gasto por aluno no ensino fundamental e médio nos estados de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul optou-se por excluí-los da análise. Por isso, o Brasil conta no total com 24 unidades federadas e a Argentina também com 24. Elaboração própria.

Observou-se uma sobreposição relativa dos resultados educacionais e dos valores de gasto por aluno em ambos os países para os dois níveis de ensino, mas menor do que em relação as condições socioeconômicas e mais significativa na Argentina. Além disso, foram

encontradas diferenças entre os níveis de ensino, indicadores educacionais e entre os países e as unidades federadas, indicado para uma grande variação na relação entre o gasto e os resultados no interior das políticas de educação argentina e brasileira.

A primeira diferença foi que o cruzamento dos dados apresentou uma relação maior entre os gastos por aluno nos resultados do ensino secundário e médio em comparação ao desempenho no ensino primário e fundamental em ambos os países. O número de províncias e estados posicionadas nos grupos extremos (1 e 4) é maior que o número de unidades federadas dos grupos 2 e 3 para todos os indicadores educacionais no nível secundário e médio. Uma evidência de que para a maioria das unidades federadas de ambos os países, o valor per capita na educação secundária e média foi fator importante na expansão do acesso ao ensino e da frequência escolar, lembrando que Argentina e Brasil apresentaram grande avanço nos indicadores de escolarização líquida e abandono escolar após a redemocratização. O gasto por aluno também se mostrou relevante na qualidade do ensino secundário em ambos os países, tal que 77% das unidades federadas se encontraram nos grupos 1 e 4 nos índices Aprender e IDEB.

Já na educação primária e fundamental há diferenças entre os dois países em relação à sobreposição do gasto por aluno e os resultados educacionais, expressa diretamente pela concentração de unidades federadas nos grupos 1 e 4. Ao passo que isso foi constatado na Argentina em três indicadores relativos ao ensino primário, no Brasil, a concentração maior nesses grupos extremos ocorreu apenas para o indicador de distorção idade-série, indicando que os estados variaram muito na relação entre seu desempenho educacional e o gasto por aluno.

A segunda diferença foi que entre os países, o gasto por aluno apresentou, no geral, uma maior sobreposição nos resultados educacionais encontrados para a Argentina em comparação ao Brasil. No caso argentino, em 7 dos 9 indicadores educacionais, a maioria das províncias se concentrou nos grupos 1 e 4, e em 1 (taxa de analfabetismo) a metade das províncias nos mesmos grupos. No Brasil essa sobreposição ocorreu apenas em 5 dos 9 indicadores educacionais. O número de estados foi maior do que o número de províncias nos grupos extremos apenas nos indicadores de distorção idade-série e no IDEB no ensino médio.

Esses achados sugerem que, em primeiro lugar, a associação entre o gasto por aluno e os resultados foi mais linear na Argentina, embora nada desprezível para o Brasil. Em segundo lugar, o gasto por aluno foi fundamental para o maior rendimento dos alunos e para a qualidade do ensino secundário e médio, principalmente no Brasil, onde 71% dos estados se concentraram nos grupos 1 e 4 na taxa de distorção idade-série e 83% no IDEB. Na Argentina esses percentuais também foram altos, embora menores, de 62% na taxa de distorção e de 71% no Aprender. No ensino primário e fundamental, a associação entre os indicadores também foi

relevante, principalmente na Argentina, embora em menor medida em comparação ao ensino secundário e médio. Assim, 66% das províncias se concentraram nos grupos 1 e 4 na taxa de distorção e 46% no Aprender no ensino primário. No Brasil, esses percentuais chegaram a 54% na taxa de distorção e 37% no IDEB no ensino fundamental.

A terceira e última diferença constatada foi que a relação entre o gasto por aluno e os resultados educacionais variou entre as províncias e entre os estados, indicando que o investimento por aluno também importou para as desigualdades territoriais. Assim na Argentina, a sobreposição entre o gasto e os resultados educacionais ocorreu para a maior parte do país – das 24 unidades federadas 13 se concentraram nos extremos, sendo 8 províncias no grupo 1 e 5 no grupo 4. Um indício de que as diferentes capacidades de investimento por aluno entre a maioria das províncias afetaram de forma distinta o desempenho das mesmas no ensino. No Brasil, a maioria dos estados – ao todo 13¹⁰⁴ – se posicionou nos grupos 2 e 3, apresentando para uma relação mais fraca entre as diferenças territoriais no gasto por aluno e aquelas encontradas nos resultados educacionais.

Portanto, a análise dos dados mostrou que há relação importante entre as condições socioeconômicas e o gasto por aluno, por um lado, e resultados educacionais, por outro, em ambos os países. Entretanto, em um número significativo de províncias e estados essa associação não existiu, identificando-se tanto unidades federadas que gastaram mais, mas que alcançaram piores resultados educacionais, quanto vice-versa. A diferença que se destacou entre os países foi que, na Argentina, o gasto por aluno apresentou uma sobreposição maior com os resultados educacionais, tanto no geral quanto nas desigualdades encontradas entre as províncias. Embora a relação entre o gasto por aluno e os resultados do ensino foi, em certa medida, relevante também para o Brasil, nesse caso, a associação foi maior entre as condições socioeconômicas e os resultados educacionais, tanto no país em geral como nas diferenças territoriais.

Contudo, esses achados mais gerais escondem algumas especificidades dos países que são importantes na análise entre o arranjo federativo e a política de educação. Nesse sentido, coube fazer uma comparação entre as províncias e estados que apresentaram as piores condições socioeconômicas, mas que gastaram mais por aluno e alcançaram os melhores resultados no ensino, para melhor identificar possíveis efeitos do arranjo federativo sobre a política de educação nos países. Como visto na seção anterior (6.5.1.), 7 províncias argentinas e 7 estados brasileiros apresentaram um pior desempenho socioeconômico, mas realizaram um

¹⁰⁴ Lembrando que são considerados apenas 24 unidades federadas no caso brasileiro, já que os estados de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram excluídos da análise por falta de dados mais recentes de gasto por aluno.

esforço de gasto maior por aluno, sugerindo que o arranjo federativo favoreceu o maior investimento per capita na educação nessas unidades federadas.

Por sua vez, a análise da relação entre o gasto por aluno e os resultados educacionais mostrou que na Argentina, dessas 7 províncias, 4 alcançaram melhores resultados educacionais no ensino primário (Neuquén, Jujuy, Catamarca e Tucumán) e 1 (Mendoza) no ensino secundário na maioria dos indicadores. No caso do Brasil, entre os 7 estados com pior desempenho socioeconômico e maior gasto, 2 apresentaram melhores resultados no ensino fundamental (Roraima e Tocantins) e 2 (Pernambuco e Ceará) no ensino médio na maioria dos indicadores. Assim, mesmo em condições socioeconômicas piores, essas unidades federadas gastaram mais por aluno contribuindo para o alcance de um melhor desempenho na educação. Isso apontou que, embora não se possa generalizar, a conformação dos desenhos federativos argentino e brasileiro, com a definição de regras e instrumentos de financiamento na educação após a redemocratização, pode ter favorecido o desenvolvimento do ensino em algumas províncias e estados por meio do aumento do poder de gasto efetivo dessas unidades federadas no ensino.

No próximo capítulo é feita uma análise mais sistematizada da relação entre os arranjos federativos e os resultados das políticas de educação na Argentina e no Brasil, buscando interpretar com maior profundidade os achados até aqui apresentados.

ANEXO.

Quadro 5: Unidades federadas por grupo na relação condições socioeconômicas e gasto por aluno, Argentina e Brasil.

Níveis de ensino	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Melhor condição socioeconômica e melhor gasto por aluno.		Melhor condição socioeconômica e pior gasto por aluno.		Pior condição socioeconômica e melhor gasto por aluno.		Pior condição socioeconômica e pior gasto por aluno.	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Ensino primário/fundamental	10 UF: CABA, Santa Fe, La Rioja, Formosa, Chubut, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego.	3 UF: Distrito Federal, Goiás e Paraná.	2 UF: San Juan e San Luis.	7 UF: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina.	6 UF: Entre Ríos, Chaco, Catamarca, Jujuy, Tucumán e Neuquén.	6 UF: Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Amapá, Roraima e Tocantins.	6 UF: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Corrientes, Salta e Santiago del Estero.	8 UF: Bahia, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Acre, Amazonas e Pará.
Ensino secundário/médio	7 UF: CABA, La Rioja, Chubut, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego.	6 UF: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rondônia, São Paulo e Paraná.	4 UF: Santa Fe, San Juan, San Luis e Formosa.	4 UF: Mato Grosso, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina.	6 UF: Córdoba, Mendoza, Chaco, Catamarca, Jujuy e Neuquén.	5 UF: Ceará, Pernambuco, Sergipe, Roraima e Tocantins.	7 UF: Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Salta, Santiago del Estero e Tucumán.	9 UF: Bahia, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Acre, Amapá, Amazonas e Pará.

Nota: por indisponibilidade de dados mais recentes de gasto por aluno no ensino fundamental e médio nos estados de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul optou-se por excluí-los da análise. Por isso, o Brasil conta no total com 24 unidades federadas e a Argentina também com 24. Elaboração própria.

Quadro 6: Unidades federadas por grupo na relação condições socioeconômicas e resultados educacionais, Argentina e Brasil.

Indicadores por nível de ensino	Grupo 1		Grupo 2Ac		Grupo 3		Grupo 4	
	Melhor resultado educacional e melhor condição socioeconômica.		Melhor resultado educacional e pior condição socioeconômica.		Pior resultado educacional e melhor condição socioeconômica.		Pior resultado educacional e pior condição socioeconômica.	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Analfabetismo	9 UF: CABA, Santa Fe, La Rioja, San Juan, San Luis, Chubut, La Pampa, Santa Cruz e Tierra del Fuego.	12 UF: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.	6 UF: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Catamarca e Santiago del Estero.	4 UF: Amapá, Amazonas, Pará e Roraima.	2 UF: Formosa e Río Negro.		7 UF: Corrientes, Chaco, Misiones, Jujuy, Salta, Tucumán e Neuquén.	11 UF: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Acre e Tocantins.
Escolarização líquida no ensino primário/fundamental	6 UF: CABA, Santa Fe, San Luis, Chubut, La Pampa e Santa Cruz.	8 UF: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.	10 UF: Córdoba, La Rioja, Mendoza, Corrientes, Chaco, Misiones, Jujuy, Tucumán, Neuquén e Tierra del Fuego.	9 UF: Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Acre, Amapá e Tocantins.	3 UF: San Juan, Formosa e Río Negro.	4 UF: Distrito Federal, Goiás, Rio de Janeiro e Paraná.	6 UF: Buenos Aires, Entre Ríos, Catamarca, Salta e Santiago del Estero.	6 UF: Alagoas, Maranhão, Sergipe, Amazonas, Pará e Roraima.
Escolarização líquida no ensino secundário/médio	7 UF: CABA, La Rioja, San Juan, Jujuy, La Pampa, Río Negro e Tierra del Fuego.	10 UF: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.	5 UF: Buenos Aires, Mendoza, San Luis, Catamarca e Neuquén.	3 UF: Ceará, Rio Grande do Norte e Acre.	4 UF: Santa Fe, Formosa, Chubut e Santa Cruz.	2 UF: Mato Grosso do Sul e Espírito Santo.	8 UF: Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones, Salta, Santiago del Estero e Tucumán.	12 UF: Alagoas, Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Sergipe, Amapá, Amazonas, Pará Roraima e Tocantins.

Indicadores por nível de ensino	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Melhor resultado educacional e melhor condição socioeconômica.		Melhor resultado educacional e pior condição socioeconômica.		Pior resultado educacional e melhor condição socioeconômica.		Pior resultado educacional e pior condição socioeconômica.	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Abandono escolar no ensino primário/fundamental	7 UF: CABA, Santa Fe, San Luis, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego.	9 UF: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.	8 UF: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Corrientes, Jujuy, Tucumán e Chubut.	8 UF: Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Amazonas, Pará e Roraima.	3 UF: La Rioja, San Juan e Formosa.	3 UF: Rondônia, Minas Gerais e Paraná.	6 UF: Chaco, Misiones, Catamarca, Salta, Santiago del Estero e Neuquén.	7 UF: Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí, Acre, Amapá, Tocantins.
Abandono escolar no ensino secundário/médio	8 UF: CABA, La Rioja, San Luis, Chubut, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego.	8 UF: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo.	4 UF: Buenos Aires, Mendoza, Corrientes e Tucumán.	8 UF: Alagoas, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Amazonas, Pará e Roraima.	4 UF: Entre Ríos, Santa Fe, San Juan e Formosa.	4 UF: Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.	8 UF: Córdoba, Chaco, Misiones, Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero e Neuquén.	7 UF: Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Acre, Amapá e Tocantins.
Distorção idade-série no ensino primário/fundamental	6 UF: CABA, Chubut, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego.	10 UF: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.	7 UF: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Catamarca, Jujuy, Tucumán e Neuquén.	4 UF: Ceará, Amazonas, Roraima e Tocantins.	5 UF: Santa Fe, La Rioja, San Juan, San Luis e Formosa.	2 UF: Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro.	6 UF: Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones, Salta e Santiago del Estero.	11 UF: Alagoas, Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Acre, Amapá e Pará.
Distorção idade-série no ensino secundário/médio	4 UF: CABA, Santa Fe, La Pampa e Tierra del Fuego.	10 UF: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.	6 UF: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Catamarca, Jujuy e Tucumán.	6 UF: Ceará, Maranhão, Pernambuco, Acre, Roraima e Tocantins.	7 UF: La Rioja, San Juan, San Luis, Chubut, Formosa, Río Negro e Santa Cruz.	2 UF: Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro.	7 UF: Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones, Salta, Santiago del Estero e Neuquén.	9 UF: Alagoas, Bahia, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Amapá, Amazonas e Pará.

Indicadores por nível de ensino	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Melhor resultado educacional e melhor condição socioeconômica.		Melhor resultado educacional e pior condição socioeconômica.		Pior resultado educacional e melhor condição socioeconômica.		Pior resultado educacional e pior condição socioeconômica.	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Aprender no ensino primário e IDEB no ensino fundamental	6 UF: CABA, San Luis, Chubut, La Pampa, Río Negro e Tierra del Fuego.	11 UF: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.	4 UF: Córdoba, Mendoza, Salta e Neuquén.	5 UF: Ceará, Piauí, Acre, Amazonas, e Tocantins.	5 UF Santa Fe, La Rioja, San Juan, Formosa e Santa Cruz.	1 UF Rio de Janeiro.	9 UF: Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones, Catamarca, Jujuy, Santiago del Estero e Tucumán.	10 UF: Alagoas, Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Amapá, Pará e Roraima.
Aprender no ensino secundário e IDEB no ensino médio	8 UF: CABA, Santa Fe, San Luis, Chubut, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego.	10 UF: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.	4 UF: Córdoba, Entre Ríos, Mendoza e Neuquén.	3 UF: Ceará, Pernambuco e Tocantins.	3 UF: La Rioja, San Juan e Formosa.	2 UF: Mato Grosso e Roraima.	9 UF: Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Misiones, Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero e Tucumán.	12 UF: Alagoas, Bahia, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Rio de Janeiro.

Elaboração própria.

Quadro 7: Unidades federadas por grupo na relação gasto por aluno e resultados educacionais, Argentina e Brasil.

Indicadores por nível de ensino	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Melhor resultado educacional e melhor gasto por aluno.		Melhor resultado educacional e pior gasto por aluno.		Pior resultado educacional e melhor gasto por aluno.		Pior resultado educacional e pior gasto por aluno.	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Analfabetismo	9 UF: CABA, Entre Ríos, Santa Fe, La Rioja, Catamarca, Chubut, La Pampa, Santa Cruz, Tierra e del Fuego.	5 UF: Distrito Federal, Goiás, Amapá, Roraima e Paraná.	6 UF: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, San Juan, San Luis e Santiago del Estero.	9 UF: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Pará, Rondônia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina.	6 UF: Chaco, Formosa, Jujuy, Tucumán, Neuquén e Río Negro.	4 UF: Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Tocantins.	3 UF: Corrientes, Misiones e Salta.	6 UF: Bahia, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Acre.
Escolarização líquida no ensino primário/fundamental	9 UF: CABA, Santa Fe, Chaco, Jujuy, Tucumán, Chubut, La Pampa, Neuquén e Santa Cruz.	4 UF: Paraíba, Pernambuco, Amapá e Tocantins.	4 UF: Córdoba, Mendoza, San Luis, Corrientes e Misiones.	11 UF: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Acre, Rondônia, Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina.	7 UF: Entre Ríos, San Juan, Formosa, Catamarca, Río Negro, La Rioja e Tierra del Fuego.	5 UF: Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Roraima e Paraná.	4 UF: Buenos Aires, Salta e Santiago del Estero.	4 UF: Sergipe, Amazonas, Pará e Rio de Janeiro.
Escolarização líquida no ensino secundário/médio	9 UF: CABA, La Rioja, Mendoza, Catamarca, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Río Negro e Tierra del Fuego.	6 UF: Distrito Federal, Goiás, Ceará, Rondônia, São Paulo e Paraná.	3 UF: Buenos Aires, San Juan e San Luis.	5 UF: Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Acre, Rio de Janeiro e Santa Catarina.	4 UF: Córdoba, Chaco, Chubut e Santa Cruz.	5 UF: Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Sergipe, Roraima e Tocantins.	8 UF: Entre Ríos, Santa Fe, Corrientes, Formosa, Misiones, Salta, Santiago del Estero e Tucumán.	8 UF: Bahia, Maranhão, Paraíba, Piauí, Amapá, Amazonas, Pará e Espírito Santo.

Indicadores por nível de ensino	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Melhor resultado educacional e melhor gasto por aluno.		Melhor resultado educacional e pior gasto por aluno.		Pior resultado educacional e melhor gasto por aluno.		Pior resultado educacional e pior gasto por aluno.	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Abandono escolar no ensino primário/fundamental	10 UF: CABA, Entre Ríos, Santa Fe, Jujuy, Tucumán, Chubut, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego.	5 UF: Distrito Federal, Goiás, Paraíba, Pernambuco e Roraima.	5 UF: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, San Luis e Corrientes.	10 UF: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Sergipe, Amazonas, Pará, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina.	6 UF: La Rioja, San Juan, Chaco, Formosa, Catamarca e Neuquén.	4 UF: Maranhão, Amapá, Tocantins e Paraná.	3 UF: Misiones, Salta e Santiago del Estero.	5 UF: Bahia, Ceará, Piauí, Acre e Rondônia.
Abandono escolar no ensino secundário/médio	8 UF: CABA, La Rioja, Mendoza, Chubut, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego.	8 UF: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Sergipe, Rondônia, Roraima e São Paulo.	4 UF: Buenos Aires, San Luis, Corrientes e Tucumán.	7 UF: Mato Grosso, Bahia, Rio Grande do Norte, Amazonas, Pará, Espírito Santo e Rio de Janeiro.	6 UF: Córdoba, Entre Ríos, Chaco, Catamarca, Jujuy e Neuquén.	3 UF: Ceará, Tocantins e Paraná.	6 UF: Santa Fe, San Juan, Formosa, Misiones, Salta e Santiago del Estero.	6 UF: Maranhão, Paraíba, Piauí, Acre, Amapá e Santa Catarina.
Distorção idade-série no ensino primário/fundamental	10 UF: CABA, Catamarca, Jujuy, Tucumán, Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego.	5 UF: Distrito Federal, Goiás, Roraima, Tocantins e Paraná.	3 UF: Buenos Aires, Córdoba e Mendoza.	7 UF: Mato Grosso, Ceará, Amazonas, Rondônia, Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina.	5 UF: Entre Ríos, Santa Fe, La Rioja, Chaco e Formosa.	4 UF: Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Amapá.	6 UF: San Juan, San Luis, Corrientes, Misiones, Salta e Santiago del Estero.	8 UF: Mato Grosso do Sul, Bahia, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Acre, Pará e Rio de Janeiro.
Distorção idade-série no ensino secundário/médio	7 UF: CABA, Córdoba, Mendoza, Catamarca, Jujuy, La Pampa e Tierra del Fuego.	9 UF: Distrito Federal, Goiás, Ceará, Pernambuco, Rondônia, Roraima, Tocantins, São Paulo e Paraná.	3 UF: Buenos Aires, Santa Fe e Tucumán.	5 UF: Mato Grosso, Maranhão, Acre, Espírito Santo e Santa Catarina.	6 UF: La Rioja, Chaco, Chubut, Neuquén, Río Negro e Santa Cruz.	2 UF: Mato Grosso do Sul e Sergipe.	8 UF: Entre Ríos, San Juan, San Luis, Corrientes, Formosa, Misiones, Salta e Santiago del Estero.	8 UF: Bahia, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Amapá, Amazonas, Pará e Rio de Janeiro.

Indicadores por nível de ensino	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Melhor resultado educacional e melhor gasto por aluno.		Melhor resultado educacional e pior gasto por aluno.		Pior resultado educacional e melhor gasto por aluno.		Pior resultado educacional e pior gasto por aluno.	
	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil
Aprender no ensino primário e IDEB no ensino fundamental	6 UF: CABA, Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro e Tierra del Fuego.	4 UF: Distrito Federal, Goiás, Tocantins e Paraná.	4 UF: Córdoba, Mendoza, San Luis e Salta.	10 UF: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Ceará, Piauí, Acre, Amazonas, Rondônia, Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina.	9 UF Entre Ríos, Santa Fe, La Rioja, Chaco, Formosa, Catamarca, Jujuy, Tucumán e Santa Cruz.	5 UF Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Amapá e Roraima.	5 UF: Buenos Aires, San Juan, Corrientes, Misiones e Santiago del Estero.	5 UF: Bahia, Rio Grande do Norte, Sergipe, Pará e Rio de Janeiro.
Aprender no ensino secundário e IDEB no ensino médio	9 UF: CABA, Córdoba, Mendoza, Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego.	9 UF: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Ceará, Pernambuco, Rondônia, Tocantins, São Paulo e Paraná.	3 UF: Entre Ríos, Santa Fe e San Luis.	2 UF: Espírito Santo e Santa Catarina.	4 UF: La Rioja, Chaco, Catamarca e Jujuy.	2 UF: Sergipe e Rio de Janeiro.	8 UF: Buenos Aires, San Juan, Corrientes, Formosa, Misiones, Salta, Santiago del Estero e Tucumán.	11 UF: Mato Grosso, Bahia, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima.

Nota: por indisponibilidade de dados mais recentes de gasto por aluno no ensino fundamental e médio nos estados de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul optou-se por excluí-los da análise. Por isso, o Brasil conta no total com 24 unidades federadas e a Argentina também com 24. Elaboração própria.

6. OS EFEITOS DOS ARRANJOS FEDERATIVOS NOS RESULTADOS EDUCACIONAIS NA ARGENTINA E NO BRASIL.

O capítulo busca responder a pergunta central da tese com o fim de analisar os possíveis efeitos das características da estrutura geral do federalismo, na dimensão político-institucional, e do arranjo federativo da política educacional, nas dimensões administrativa, legislativa e fiscal, sobre os resultados do ensino, em termos de universalidade e igualdade entre as províncias, nos níveis primário e secundário na Argentina, e entre os estados nos níveis fundamental e médio no Brasil¹⁰⁵.

Associado a esse objetivo, partimos de duas hipóteses: i) a combinação de uma estrutura geral do federalismo mais descentralizada na dimensão político-institucional e de um arranjo federativo da educação com grande liberdade de atuação dos governos subnacionais nas dimensões administrativa, legislativa e fiscal, criou obstáculos para a produção de políticas educacionais universais e de tratamento das desigualdades territoriais no ensino; e ii) ao contrário, a combinação de uma estrutura geral do federalismo com forte centralização político-institucional e um arranjo educacional com maiores constrangimentos aos governos subnacionais nas competências administrativa, legislativa e fiscal, favoreceu a produção de políticas nacionais de expansão e de combate às desigualdades territoriais no ensino.

Para atingir o objetivo e responder a questão se o federalismo foi um fator que dificultou ou favoreceu o desenvolvimento universal e a maior igualdade na educação, foram percorridos dois passos. O primeiro, feito no capítulo 5, foi analisar os resultados educacionais em termos de universalidade e igualdade territorial entre as províncias e entre os estados. Relembrando, na análise da universalidade foram considerados os aspectos de alfabetização, mensurado pela taxa de analfabetismo, e de acesso ao ensino por meio da taxa de escolarização líquida. Na análise da igualdade/desigualdade foram identificados os resultados educacionais nos aspectos de eficácia, eficiência e qualidade do ensino, considerando, respectivamente, as taxas de abandono escolar e distorção idade-série e os índices Aprender, na Argentina, e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Brasil. No financiamento da educação foram analisados: o gasto relativo – gasto com educação em relação ao gasto público total na

¹⁰⁵ Para melhor analisar a igualdade territorial na política de educação e a sua relação com o arranjo federativo, é considerado o mesmo nível de governo (esfera estadual e provincial) com *status* de ente federativo e com participação na educação nos dois países. Contudo, como os municípios atuam fortemente no ensino fundamental no Brasil, a análise não deixa de considerar o papel desse ente federado no federalismo tripartite brasileiro em comparação ao arranjo federativo bipartite da Argentina, onde os municípios não são entes federados e atuam muito pouco no ensino primário e secundário.

administração provincial ou estadual – que mediu a opção ou prioridade de investimento na educação; e o gasto efetivo (por aluno) em cada nível de ensino, que indicou a capacidade de financiamento das províncias e estados.

A partir da análise desses indicadores, a investigação sobre a universalidade e a igualdade nos resultados educacionais e no gasto tem como objetivo, no presente capítulo, verificar a possibilidade de formação de uma política nacional mais universal e equânime na educação e o quão avançado foi o seu desenvolvimento.

O segundo passo é analisar a relação entre o tipo de arranjo federativo de cada país, a partir das características das dimensões político-institucional, administrativa, legislativa e fiscal, e a possibilidade de estabelecimento de políticas nacionais de ensino universais e de maior igualdade territorial, considerando os resultados educacionais. Como fatores externos aos arranjos federativos que podem ter afetado os resultados educacionais, são considerados os indicadores de condições socioeconômicas – Índice de Desenvolvimento Humano Subnacional (IDHS), coeficiente de Gini e percentual de pessoas pobres –, os quais também foram analisados no capítulo 5.

Na primeira seção deste capítulo é feita uma análise sintética dos indicadores educacionais e de financiamento do ensino na Argentina e no Brasil para buscar inferir a possibilidade de políticas de educação universais e mais equânimes nesses dois países, além das suas condições socioeconômicas. A segunda seção recupera de forma breve as configurações da estrutura geral do federalismo e dos arranjos federativos nas políticas de educação pós-redemocratização. Por fim, a terceira seção busca investigar os possíveis efeitos dos arranjos sobre os resultados educacionais em cada país, considerando também outros fatores, externos ou intercalados ao federalismo, que também podem ter afetado as políticas.

6.1. Universalidade e igualdade nas políticas de educação e condições socioeconômicas.

Para identificar a possibilidade da formação e desenvolvimento de políticas nacionais de educação universais e de maior igualdade, na Argentina e no Brasil, são analisadas medidas de posição (média), dispersão (coeficiente de variação – CV – e valores mínimo e máximo) e desigualdade (Gini) entre as províncias argentinas e estados brasileiros, aplicadas aos resultados educacionais e aos indicadores de financiamento do ensino e de condições socioeconômicas.

São utilizados dados do último ano disponível para cada indicador de resultado e de gasto das redes de ensino públicas provinciais e estaduais nos níveis primário e fundamental e secundário e médio. Na análise dos indicadores de condições socioeconômicas também é

considerado o dado do último ano disponível para as províncias e estados. Contudo, em razão da indisponibilidade de dados mais recentes para as províncias argentinas em alguns indicadores, não foi possível obter os dados para os mesmos anos em ambos os países, variando de acordo com o indicador analisado.

A Tabela 33, a seguir, mostra sinteticamente os dados que foram apresentados no capítulo anterior, referentes aos resultados educacionais e ao gasto relativo com educação e por aluno em cada nível de ensino na comparação entre os países, considerando as unidades de análise as províncias argentinas e os estados brasileiros.

Tabela 33: Medidas de posição, dispersão e desigualdade aplicadas aos resultados das políticas de educação entre as províncias argentinas e entre os estados brasileiros em cada nível de ensino.

Aspectos		Indicadores	Argentina					Brasil						
			Ano	Gini	Média	CV	Min.	Máx.	Ano	Gini	Média	CV	Min.	Máx.
Universalidade	Alfabetização da população	Analfabetismo (%)	2014	0,263	1,6	46,9	0,2	3,1	2019	0,325	8,4	57,9	2,1	17,1
	Acesso ao ensino	Escolarização líquida EP e EF (%)	2014	0,007	96,9	1,3	93,2	99,5	2020	71,4	97,6	1,0	94,1	98,9
		Escolarização líquida ES e EM (%)	2014	0,048	80,3	8,6	62,8	90,7	2020	0,072	71,4	12,9	49,1	87
Igualdade	Eficácia	Abandono escolar EP e EF (%)	2019	0,454	0,2	85,8	0,0	0,7	2020	0,572	1,1	111,3	0,00	4,1
		Abandono escolar ES e EM (%)	2019	0,352	3,0	64,5	0,6	7,7	2020	0,486	2,5	90,4	0,2	8,3
	Eficiência	Distorção idade-série EP e EF (%)	2015	0,250	15,7	45,7	5,2	35,3	2021	0,206	23,5	36,2	8,3	41,3
		Distorção idade-série ES e EM (%)	2015	0,073	36,9	12,9	26,2	43,7	2021	0,165	31,3	29,3	14,2	50,9
	Qualidade	Aprender no EP (%) e IDEB no EF	2018	0,135	61,4	10,8	49,4	75,4	2019	0,060	5,0	10,5	4,2	6,0
		Aprender no ES (%) e IDEB no EM	2019	0,117	36,3	21,4	22,5	49,3	2019	0,065	3,8	11,4	3,2	4,7
Financiamento da educação	Gasto relativo com educação (%)	2018	0,083	26,8	14,5	21,4	35,8	2021	0,143	14,8	25,2	8,0	21,8	
	Gasto por aluno EP e EF (em dólares)	2018	0,109	1.221	37,7	743	2.662	2018	0,244	1.748	55,1	860	5.560	
	Gasto por aluno ES e EM (em dólares)	2018	0,188	1.832	36,9	1.292	4.576	2018	0,205	1.869	37,2	765	3.063	

Fontes: Argentina: EAHU 2014 – INDEC; RAE 2015, 2018, 2019 e Informes de Resultados Aprender 2018, 2019 – Secretaría de Evaluación e Información Educativa; CGECSE 2018 – DNIECE. Brasil: PNAD 2010/9, 2020 – IBGE; Censo Escolar 2020 e IDEB 2019 – INEP; PREO 2021 – Siconfi; Relatório de Indicadores 2008-2018 – SIOPE.

Notas: nos indicadores educacionais: EP significa ensino primário, EF ensino fundamental, ES ensino secundário e EM ensino médio. No financiamento da educação: dados indisponíveis para Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul a partir de 2014, por isso, optou-se por excluí-los na análise do gasto relativo e efetivo; cotação do dólar nas datas 29/12/2017, 28/12/2018 e 30/12/2018 segundo o Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Algumas considerações podem ser destacadas a partir dos dados levantados. Em relação à universalidade, considerando o último ano analisado, a Argentina apresentou uma situação muito melhor na expansão da cobertura educacional, principalmente no aspecto de alfabetização da população. Em média as províncias tinham apenas 1,6% de analfabetos já em 2014, enquanto que os estados apresentaram uma média quatro vezes maior (8,4%), cinco anos depois, em 2019¹⁰⁶. Isso foi reforçado pela constatação de que o estado brasileiro com o maior índice de analfabetos mostrou uma taxa cinco vezes maior, de 17,1%, em comparação à província argentina com o pior resultado, de 3,1%.

No acesso ao ensino, a Argentina também se destacou com uma média maior entre as províncias na taxa escolarização líquida do ensino secundário, de 80,3% em 2014, enquanto que os estados brasileiros apresentavam uma taxa mais baixa no ensino médio, de 71,4%, ainda em 2020. Na situação de atraso do Brasil chamou atenção o fato de que o estado com a menor taxa de escolarização apresentou menos de 50% dos jovens com acesso em idade adequada no ensino médio. Já na Argentina a província com valor mínimo nesse indicador alcançou 62,8% de alunos matriculados no ensino secundário. Contudo, essas diferenças entre os países esconde um fato muito importante, que foi a grande expansão do acesso à educação no Brasil durante a redemocratização, principalmente no ensino médio, no qual a taxa de escolarização subiu de 17,3%, em 1991, para 75,4% em 2020.

A semelhança entre os dois países é que acesso ao nível secundário ainda estava por ser universalizado, enquanto que no ensino primário esse processo já estava bastante adiantado. Assim, a média entre as províncias na escolarização líquida no ensino primário foi de 96,9% em 2014, e entre os estados, de 97,6% em 2020.

A força do sistema educacional argentino também se expressou no financiamento do ensino, considerando que o gasto com educação em relação ao gasto público total na média entre as províncias, em 2018, foi de 26,8%, e dos estados de 14,8% em 2021. Já no gasto por aluno, o Brasil apresentou uma situação melhor, principalmente no ensino fundamental, no qual a média de investimento foi mais de US\$500,00 em comparação à Argentina em 2018. No ensino secundário, o gasto por aluno foi, em média, semelhante para ambos os países, com uma leve vantagem para o Brasil no mesmo ano.

Portanto, a Argentina mostrou um desenvolvimento do seu sistema educacional e uma situação melhor na universalização da alfabetização da população e do acesso ao ensino no último ano analisado da redemocratização. Isso aponta para a construção de uma política

¹⁰⁶ Como salientado, a diferença maior de anos em alguns indicadores educacionais se deve à indisponibilidade de dados mais recentes para as províncias.

nacional de educação mais expansionista no país ao final do período, tanto em termos de cobertura escolar quanto no financiamento da educação no gasto relativo. Isso sugere inicialmente a hipótese de que a maior prioridade de investimento no ensino, decorrente do maior esforço fiscal no gasto relativo com educação na média nacional, favoreceu a universalidade da educação no país, constatada pelos resultados nos indicadores de analfabetismo e escolarização líquida no último ano observado.

Já o Brasil apresentou uma situação de atraso na universalização da alfabetização e do atendimento educacional ao final do período democrático. Isso aponta para a condição mais desfavorável do país no estabelecimento de uma política nacional universal, em comparação à Argentina. O Brasil também apresentou uma situação pior no gasto relativo com educação, indicando a hipótese de que a baixa prioridade no investimento com o ensino no país dificultou a sua universalização. Assim, a análise sugere que as distintas situações dos dois países na universalidade do ensino tiveram relação com as diferenças entre eles no investimento relativo com educação.

Contudo, em termos de evolução pós-redemocratização, o gasto relativo mais baixo não parece ter efeitos sobre o desenvolvimento do ensino no Brasil, considerando que o país apresentou, internamente, uma expressiva expansão na cobertura escolar, principalmente no ensino médio. Nesse caso em específico, os resultados, apresentados no capítulo 5, na taxa de escolarização líquida e no gasto por aluno (efetivo) no ensino médio sugerem que foi esse tipo de gasto que teve mais efeitos sobre o desenvolvimento desse nível de ensino. Isso porque, exceto Amapá e Amazonas, todos os outros estados brasileiros tiveram um aumento considerável no gasto por aluno e na taxa de escolarização líquida do ensino médio. Na educação fundamental, o gasto por aluno não pareceu, inicialmente, ter efeitos sobre a expansão desse nível de ensino para o país como um todo, pois, no geral, os estados apresentaram muita variação nos resultados da taxa de escolarização líquida e, principalmente, no gasto por aluno.

Em relação à igualdade territorial, ambos os países mostraram grandes desigualdades na eficácia do sistema educacional, com altos coeficientes de variação e de Gini nas taxas de abandono escolar do ensino primário e secundário, embora a diferença foi menor entre as províncias argentinas do que entre os estados brasileiros. Isso correu principalmente no ensino primário e fundamental, no qual o estado com a maior taxa de abandono (4,1%) mostrou um valor quatro vezes maior em relação ao estado com a menor taxa (0%) em 2020. Na Argentina, a diferença entre as províncias esteve na casa dos 1%, considerando os valores máximo e mínimo de, respectivamente, 0,7% e 0% em 2019.

Os sistemas educacionais de ambos os países mostraram um nível de desigualdade menor nas taxas de distorção idade-série, indicando para uma política nacional mais equânime no aspecto da eficiência do ensino, principalmente na educação secundária. Porém, nesse nível de ensino, a Argentina apresentou, em 2015, uma dispersão territorial média de 12,9% no CV e uma diferença territorial de 17,5, em número absoluto, entre as províncias com a maior e menor taxa de distorção. Enquanto que no Brasil, a dispersão foi alta, com um CV de 29,3% e uma diferença de 36,7, em número absoluto, entre os estados com o valor máximo e mínimo em 2021. No ensino primário, os dois países apresentaram uma situação de maior atraso da política no tratamento das desigualdades, com uma dispersão territorial alta – CV de 45,7% na Argentina e 36,2% no Brasil¹⁰⁷.

No aspecto de qualidade do ensino, embora utilizem índices distintos para analisar o rendimento dos alunos – Aprender na Argentina e IDEB no Brasil¹⁰⁸ –, alguns resultados se destacaram em termos de desigualdades territoriais. Na Argentina, o avanço da política educacional no ensino primário se expressou em um nível de dispersão baixo entre as províncias, com um CV de 10,8%, enquanto que a situação mais desfavorável do ensino secundário nas diferenças territoriais foi constatada pelo CV duas vezes maior, de 21,4% em 2018. No Brasil, em que pese os baixos valores do Gini e do CV no ensino fundamental e médio, é preciso considerar a grande diferença entre os estados com maior e menor IDEB em ambos os níveis de ensino, uma vez que o Gini e o CV podem subestimar os resultados desse índice. Assim, as diferenças entre os estados com valores mínimo e máximo no IDEB nos níveis fundamental e médio foram de respectivamente, 1,8 e 1,5, em número absoluto, em 2018. Isso na escala do IDEB faz diferença, pois significa que alguns estados alcançaram uma média muito mais alta de alunos com boas notas nas provas de avaliação e/ou um percentual superior de aprovação escolar numa determinada série de ensino, em comparação aos estados que apresentaram um pior desempenho médio nas provas e/ou um baixo percentual de aprovação entre os estudantes.

¹⁰⁷ A dificuldade em encontrar dados mais recentes para as províncias argentinas criou limites para a análise comparativa entre os países na taxa de distorção idade-série, pois, no geral, ambos os países apresentaram uma situação educacional pior nesse indicador em comparação às taxas de analfabetismo, escolarização líquida e abandono escolar. Assim, na Argentina não foi possível verificar resultados recentes na taxa de distorção e o quanto a eficiência do ensino evoluiu em comparação ao Brasil nas desigualdades territoriais. Por isso, a análise se limitou em destacar o CV e as diferenças entre as províncias e entre os estados nos valores máximo e mínimo, e não exatamente entre os países.

¹⁰⁸ O resultado do indicador Aprender deve ser lido como o percentual de alunos que alcançaram um desempenho satisfatório nas provas de avaliação do ensino, variando de 0 a 100%. Já o IDEB é um índice calculado pelas médias das notas das provas de avaliação e das taxas de aprovação escolar, variando numa escala de 0 a 10, sendo 0 o pior nível de rendimento e 10 o melhor.

Portanto, ambos os países mostraram desigualdades na política de educação nos níveis de ensino após a redemocratização. A Argentina apresentou uma diferença mediana entre as províncias na eficiência do ensino secundário e na qualidade em ambos os níveis de ensino, e grandes desigualdades na eficácia do sistema educacional e na eficiência do ensino primário. As diferenças territoriais na educação também alcançaram o seu financiamento, especialmente no gasto por aluno, sendo que entre as províncias que investiram mais e aquelas que investiram menos, a diferença foi grande no ensino primário, de US\$1.519,00, e ainda mais alta no ensino secundário, mais que o dobro, de US\$3.284,00 em 2018.

Assim, a política de educação nacional argentina mostrou uma situação melhor em termos de universalidade e igualdade nos resultados do ensino no último ano analisado, embora com um nível ainda considerável de diferenciação entre as províncias, sendo esse um dos principais problemas do ensino no país após a redemocratização. Os achados também sugerem a possibilidade de que as desigualdades territoriais encontradas nos resultados educacionais estiveram relacionadas às diferenças de capacidade de gasto entre as províncias. E essa relação parece ser maior nos aspectos de eficácia e eficiência, os quais apresentaram altas desigualdades, assim como o gasto por aluno nos níveis primário e secundário.

O Brasil, em geral, apresentou uma situação pior com um nível mais alto de diferenciação entre os estados nos aspectos de eficácia e eficiência do sistema educacional, o que também se manifestou no financiamento do ensino, principalmente no gasto por aluno no ensino fundamental e médio. A diferença entre os estados com maior e menor investimento por aluno chegou a US\$4.700,00 no ensino fundamental e US\$2.298,00 no ensino médio em 2018. Chamou a atenção o fato de que a distorção encontrada no gasto por aluno no ensino fundamental foi três vezes maior do que aquela encontrada para as províncias argentinas no ensino primário. Portanto, a política de educação brasileira, em que pese o seu grande desenvolvimento e expansão durante a redemocratização, apresentou um atraso maior na universalidade e igualdade dos resultados no ensino em comparação à Argentina no último ano observado.

Portanto, a análise aponta que as desigualdades territoriais nos resultados do ensino tiveram alguma explicação nas diferenças de capacidade de gasto das unidades federadas no gasto efetivo. Contudo, o cruzamento dos dados de gasto por aluno e de resultados educacionais, realizado no capítulo 5, mostrou que houve uma ligação maior dos indicadores entre as províncias argentinas em comparação aos estados brasileiros. Isso indica que, na Argentina, as diferenças de gasto por aluno foi um fator importante para as desigualdades

territoriais encontradas nos resultados educacionais, embora essa relação não seja nada desprezível no caso brasileiro.

Os achados até aqui apresentados trazem, inicialmente, implicações para os arranjos federativos dos países, especialmente no que se refere às regras e instrumentos de vinculação e redistribuição de recursos no ensino e seus possíveis efeitos sobre as políticas educacionais em termos de desigualdades territoriais – as quais se mostraram altas, não obstante a situação positiva das políticas argentina e brasileira na universalidade do ensino. Assim, as diferenças identificadas entre as províncias e estados nos indicadores de gasto e de resultados educacionais apontam para a importância dessas regras e instrumentos, em especial da atuação do governo federal em auxiliar as províncias no financiamento do ensino, buscando diminuir as desigualdades territoriais.

Por fim, na Tabela 34, abaixo, são reproduzidas as mesmas medidas de posição, dispersão e desigualdade em ambos os países para uma análise mais sintética das condições socioeconômicas entre as províncias e os estados.

Tabela 34: Medidas de posição, dispersão e desigualdade aplicadas às condições socioeconômicas entre as províncias argentinas e entre os estados brasileiros.

Condições socioeconômicas	Argentina						Brasil					
	Ano	Gini	Média	CV	Min.	Máx.	Ano	Gini	Média	CV	Min.	Máx.
IDHS	2019	0,009	0,844	1,7	0,820	0,882	2019	0,020	0,755	2,53	0,708	0,827
Gini	2018		0,389	6,7	0,322	0,429	2020		0,497	7,3	0,412	0,548
% de pobres	2020	0,142	25,7	27,3	10,4	44,7	2020	0,241	29,1	42,9	8,5	48,3

Fonte: Argentina: SIDEPA 2018 – DNAP; Brasil: PNAD, 2019, 2020 – IBGE; SHDI Database 1990-2019 – GDL.

A Argentina se destacou com melhores condições socioeconômicas em todos os indicadores, na média geral entre as unidades federadas e nas menores desigualdades territoriais. Assim, quanto ao nível de bem estar da população, a média entre as províncias foi de 0,844, em 2019, o que na escala do IDHS significa um desenvolvimento humano muito alto, maior que a média entre os estados brasileiros, de 0,755 – mostrando um desenvolvimento alto. Para se ter uma ideia das fortes diferenças entre os países, o estado que alcançou o maior IDHS, de 0,827, esteve próximo da província com menor IDHS, de 0,820, mas distante do nível de desenvolvimento da província com valor máximo (0,882).

Isso foi reforçado pelos níveis mais baixos de concentração de renda e de pobreza na Argentina, que apresentou uma média de 0,389 no Gini e de 25,7% no percentual de pobres,

em 2018. No Brasil, a média entre os estados na concentração de renda atingiu um nível de 0,497, mais de 1 ponto de distância na escala do Gini – uma diferença significativa –, enquanto que no percentual de pobres foi de 29,1% em 2020.

Quanto às desigualdades territoriais, os países apresentaram uma situação semelhante, com níveis baixos de diferença entre as unidades federadas no desenvolvimento humano e na concentração de renda, e nível alto na pobreza. Contudo, o Brasil mostrou uma desigualdade territorial um pouco maior, principalmente no percentual de pobres.

Assim, a análise das condições socioeconômicas entre os países reforçou o que foi encontrado nos resultados educacionais e no financiamento do ensino, em termos de uma situação de maior desenvolvimento social, econômico e educacional na Argentina em comparação ao Brasil, tanto no geral quanto nas desigualdades territoriais. A princípio, isso sugere que há uma relação entre o nível socioeconômico e as situações das políticas educacionais dos países, em termos de universalidade e igualdade entre as províncias e entre os estados.

Contudo, o cruzamento dos dados socioeconômicos, educacionais e de gasto por aluno, analisado do capítulo 5, apontou que não houve uma congruência completa entre esses indicadores para as unidades federadas dos dois países, indicando para efeitos mais relativos. Porém, embora não foi possível generalizar para o território nacional, a análise mostrou que as condições socioeconômicas apresentaram, no geral, uma relação com o gasto por aluno e os resultados educacionais para boa parte das províncias e estados.

Além disso, também foram encontradas algumas diferenças importantes entre os países. Assim, para política educacional como um todo, a relação entre as condições socioeconômicas e o gasto por aluno foi maior na Argentina, considerando que no Brasil isso foi identificado apenas para o gasto efetivo no ensino médio. Contudo, na análise da relação entre o nível socioeconômico e os resultados educacionais constatou-se que a relação foi maior no Brasil em comparação à Argentina no geral e, principalmente, em termos de desigualdades territoriais. Nesse caso, o número de estados que apresentou um melhor desempenho socioeconômico e educacional e pior em ambos foi maior que o número de províncias nas duas situações. Portanto, as condições socioeconômicas foram fatores que mostraram ter relevância na análise da situação educacional dos países no pós-redemocratização, especialmente no Brasil.

As considerações feitas nesta seção servem de suporte para a posterior análise da relação entre os arranjos federativos e os resultados do ensino, considerando também outros fatores, não ligados ao federalismo, que trouxeram implicações para as políticas educacionais dos

países. Contudo, antes disso, faz-se necessário uma breve síntese das características dos arranjos federativos argentino e brasileiro, apresentada na próxima seção.

6.2. Configurações da estrutura geral do federalismo e do arranjo federativo na política de educação.

Nesta seção é feita uma breve comparação entre a Argentina e o Brasil sobre as principais características da estrutura geral do federalismo, na dimensão político-institucional, e, particularmente, do arranjo federativo na educação nas dimensões administrativa, legislativa e fiscal. As características dos arranjos federativos em cada uma das dimensões são apresentadas no Quadro 8 abaixo. A interpretação sobre como elas se interligam dentro de cada arranjo, com semelhanças e diferenças entre os países, é feita logo em seguida.

Quadro 8: Características dos arranjos federativos argentino e brasileiro.

	Dimensões	Argentina	Brasil
Estrutura geral do federalismo	Político-institucional	Autonomia política das províncias para escolher representantes políticos.	Autonomia política dos estados e municípios para escolher representantes políticos.
		Representação no Senado, mas com atuação dos senadores a favor de interesses político-partidários.	Representação no Senado, mas com atuação dos senadores a favor de interesses político-partidários.
		Regras mais flexíveis de emenda à Constituição.	Regras mais flexíveis de emenda à Constituição.
		Forte influência dos governadores no legislativo nacional e nas relações entre os poderes executivo nacional e subnacional.	Fraca influência dos governadores no legislativo nacional e nas relações entre os poderes executivo nacional e subnacional.
Arranjo federativo da política de educação	Administrativa	Atuação predominante das províncias na gestão do ensino primário e secundário e fragmentação da estrutura de ensino.	Atuação dos estados e municípios na gestão do ensino fundamental, e atuação predominante dos estados no ensino médio.
		Liberdade das províncias para negociar e adaptar as condições de implementação das políticas nacionais.	Pouca liberdade dos estados e municípios para negociar as condições de implementação das políticas nacionais.
	Legislativa	Competência concorrente entre os níveis de governo para legislar sobre o ensino com maior liberdade das províncias.	Competência concorrente entre os níveis de governo para legislar sobre o ensino com menor liberdade dos governos subnacionais.
		Forte atuação e influência das províncias nas esferas de articulação federativa da política de educação.	Fraca atuação e influência dos estados e municípios nas esferas de articulação federativa e predomínio do MEC na produção de políticas nacionais de educação.
	Fiscal	Competência das províncias para arrecadar e gastar recursos com educação, mas alta dependência pelas TIGs nacionais na descentralização do ensino.	Competência dos estados e municípios para arrecadar e gastar recursos com educação.
		Vinculação de recursos do regime de coparticipação para educação com regras de redistribuição e gasto entre os níveis de governo.	Vinculação constitucional de recursos e fundos contábeis para a educação com regras de redistribuição e gasto entre os níveis de governo.
		Metas de gasto público com educação pelo percentual do PIB para o governo nacional e províncias.	Complementação de recursos da União aos estados e municípios que não cumprirem o valor mínimo por aluno.

Elaboração própria.

Na Argentina, uma primeira característica do arranjo federativo educacional que se destaca é a combinação entre a descentralização administrativa e legislativa e a fragmentação da estrutura do ensino¹⁰⁹. Estes aspectos, que fizeram parte da trajetória da política e foram fortalecidos na redemocratização, garantem às províncias liberdade para conduzir os seus

¹⁰⁹ Na Argentina, as províncias podem escolher entre duas estruturas de ensino: 7 anos de duração no nível primário e 5 anos no nível secundário; ou 6 anos de duração em cada nível de ensino.

sistemas de ensino. Embora o governo nacional ganhou novas e importantes atribuições na coordenação e regulamentação dos princípios e diretrizes comuns da política educacional, o aspecto descentralizador foi um fator determinante na definição das reformas nacionais do ensino na redemocratização. As províncias puderam escolher o tipo de estrutura educacional e incorporar a transferência do contingente escolar do ensino secundário que melhor se adequassem aos seus interesses e realidades locais, junto ao ensino primário já descentralizado.

Essa característica se relaciona com outro aspecto que é a capacidade das províncias de negociar as regras, condições e o processo de implementação das políticas nacionais de ensino. Isso ocorre, em primeiro lugar, pela via da coordenação horizontal entre os governos subnacionais nas esferas de articulação federativa no ensino, basicamente no âmbito dos conselhos federais de educação. Por meio do aprendizado institucional e da coordenação horizontal entre as províncias, elas conseguiram barrar as iniciativas do Poder Executivo Nacional (PEN) ou, pelo menos, modificar, em parte, as propostas nacionais, afim de acomodá-las aos seus interesses e realidades educacionais. Em segundo lugar, na estrutura geral do federalismo, as relações entre os poderes executivo nacional e subnacional indicaram que a atuação legislativa do governo nacional foi influenciada pelas negociações entre os governadores e o gabinete do presidente, o que possibilitou a intermediação dos interesses subnacionais na educação.

Na dimensão fiscal da política de educação, o primeiro aspecto que se destaca é a vinculação dos recursos do regime de coparticipação federal de impostos¹¹⁰ para o ensino, definida pela lei de financiamento educativo, n. 26.075, de 2005. O principal critério na redistribuição desses recursos é o número de matrículas nos níveis de ensino de cada província, que englobou 80% do total da vinculação para a educação, alocando um maior volume de receitas nas províncias onde o percentual de matrículas foi maior. O segundo aspecto é a determinação, pela mesma lei, do aumento gradual do gasto público consolidado em educação para os níveis de governo, até alcançar a meta de no mínimo 6% do PIB. Do total gasto, o governo nacional deve ter 40% de participação e as províncias 60%. Contudo, o governo nacional não conseguiu cumprir com a sua parte, penalizando as províncias, as quais devem realizar um esforço maior para arcar com os custos da educação. Em terceiro, constata-se a grande dependência das províncias pelas transferências intergovernamentais de recursos (TIGs) nacionais, principalmente aquelas oriundas do regime de coparticipação. A dependência é ainda

¹¹⁰ Regulamentado pela lei 24.548, de 1988, o regime de coparticipação é o principal mecanismo de distribuição de receitas entre os níveis de governo na Argentina. Por meio desse regime, do total de receita arrecada pelo governo nacional, 55,6% é transferido para as províncias.

maior entre as províncias menos populosas e desenvolvidas, as quais têm cerca de 80% dos seus recursos advindos do regime de coparticipação.

No Brasil, as primeiras características do arranjo federativo da educação que se destacam são a descentralização administrativa do ensino e a responsabilidade concorrente entre os estados e municípios sobre o ensino fundamental. Nesse último caso, a duplicidade de redes foi um aspecto da trajetória da política educacional que permanece na redemocratização, e na qual os estados e municípios apresentam sistemas de ensino autônomos e paralelos, prevalecendo as diferenças territoriais na oferta da educação fundamental. Esta é uma diferença importante em relação à Argentina, onde a descentralização da educação alcançou apenas o nível de governo provincial, com pouca participação dos municípios na gestão do ensino. Já no ensino médio, os estados brasileiros têm o predomínio sobre a sua gestão, seguida pelo setor privado com ínfima participação dos municípios, aspecto semelhante ao encontrado no ensino secundário na Argentina.

Em segundo lugar, no financiamento da educação, um primeiro aspecto é a vinculação constitucional de recursos para a educação, característica da trajetória da política no país e que foi fortalecida e aprofundada na redemocratização. Assim, a Constituição Federal de 1988 (CF-88) define que 25% da receita de impostos dos estados e municípios devem ser destinados para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Em segundo lugar, a legislação nacional define que parte desse percentual deve ser redistribuída entre os governos subnacionais por meio de fundos contábeis (Fundef, Fundeb e novo Fundeb)¹¹¹. O terceiro aspecto é a complementação de recursos da União aos governos subnacionais que não atingirem o mínimo nacional de gasto por aluno definido anualmente. Contudo, assim como o governo nacional argentino não cumpriu com a meta estabelecida na participação do gasto com educação, nem sempre o governo federal brasileiro conseguiu complementar, com recursos suficientes, os fundos contábeis da educação, especialmente no Fundef.

Uma semelhança entre os países é que, na redemocratização, o governo nacional se destaca nas funções de regulamentação da política nacional de educação, com a definição de diretrizes de organização do ensino e de regras de financiamento e de auxílio financeiro aos governos subnacionais na educação. Contudo, no Brasil, as ações do governo federal no âmbito legislativo e fiscal da educação já faziam parte de uma atuação nacional que teve início a partir

¹¹¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), vigente entre 1997 e 2006; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), vigente entre 2007 e 2020; e novo Fundeb, regulamentado pela lei n. 14.113 de 2020, com caráter de vigência permanente.

de 1930 e que se tornou recorrente ao longo da trajetória da política. Na Argentina, a atuação do governo nacional na educação, com regras de gasto, redistribuição de recursos e auxílio fiscal para as províncias, é uma novidade da redemocratização, mais especificamente após o ano de 2005.

Em terceiro lugar, o desenho federativo da educação brasileira também está marcado pela centralização legislativa e o papel de coordenação do governo federal na política, característica presente ao longo da sua trajetória. As atribuições legislativas dos governos subnacionais sobre o ensino são residuais em comparação ao protagonismo do governo federal na regulamentação da política de educação, em razão da sua atribuição em iniciar matérias sobre políticas sociais. Na Argentina, o governo nacional também tem a competência para legislar sobre o ensino, contudo, a Constituição Nacional de 1994 (CN-94) não especifica as atribuições dos níveis de governo na educação, deixando ampla margem para a legislação infraconstitucional e liberdade para as províncias em legislar.

O poder do PEN no Brasil também se fortaleceu com o papel predominante do Ministério da Educação (MEC) na condução do processo de formulação de políticas educacionais, em detrimento das entidades de direito privado sem fins lucrativos que representam os governos subnacionais (Consed e Undime¹¹²). Além disso, a ausência de uma instância de coordenação federativa na educação com representação política dos governos subnacionais diminuiu a capacidade desses últimos de influenciar o processo decisório nacional. Esta é outra diferença importante em relação à Argentina, onde as províncias têm representação política nos conselhos federais de educação e o governo nacional não conta com um órgão federal de ensino forte que possa conduzir o processo de decisão das políticas nacionais nessas instâncias sem antes deliberar e negociar com as províncias.

Por fim, a característica de centralização legislativa no arranjo federativo da educação brasileira, se combina à forte atuação político-institucional da União, na estrutura geral do federalismo, marcada pela ausência de supermaiorias para aprovar as iniciativas nacionais, prevalência do comportamento partidário dos deputados e senadores e ao baixo poder de veto e de capacidade de negociação dos governos subnacionais com o PEN. Na Argentina, embora o governo nacional conte com regras flexíveis para emendar a Constituição e com o comportamento político-partidária dos parlamentares, a diferença é que as províncias conseguem influenciar o processo decisório nacional, intervindo na atitude dos deputados e senadores e por meio das negociações entre governadores e presidente.

¹¹² Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Portanto, Argentina e Brasil têm semelhanças e algumas especificidades que se destacam nos arranjos federativos. A Argentina apresenta um arranjo mais descentralizado com forte atuação das províncias na estrutura político-institucional do federalismo e nas dimensões administrativa e legislativa da política de educação, o que garantiu a elas uma maior liberdade para conduzir o ensino. Contudo, na dimensão fiscal, o desenho é mais centralizado em razão das regras nacionais de financiamento do ensino e da alta dependência das províncias pelas TIGs nacionais. Já o Brasil apresenta um arranjo federativo mais centralizado nas dimensões político-institucional, legislativa e fiscal, o que trouxe maiores constrangimentos para os governos subnacionais na condução do ensino. Porém, o desenho é mais descentralizado na dimensão administrativa com a atuação dos municípios e estados na gestão do ensino fundamental e predomínio dos estados no ensino médio.

6.3. Como os arranjos federativos afetaram os resultados das políticas educacionais.

Feitas as sínteses analíticas dos resultados educacionais nos níveis primário e secundário e das características dos arranjos federativos na Argentina e no Brasil, nesta sessão pretende-se responder a questão central da tese de como o federalismo pode ter favorecido e/ou dificultado o desenvolvimento universal e a maior igualdade na educação em ambos os países.

A análise da relação entre o federalismo e as políticas educacionais é primeiro apresentada para a Argentina e depois para o Brasil. Para cada país são analisadas as características dos arranjos que, primeiro, contribuíram e, em segundo, aquelas que dificultaram a universalidade – nos aspectos de alfabetização da população e acesso ao ensino – e a maior igualdade na eficácia, eficiência e qualidade do sistema educacional. Ao final, busca-se articular os achados da tese com os argumentos da literatura sobre a relação entre o federalismo e as políticas sociais, de forma a responder as hipóteses de pesquisa na comparação dos efeitos dos arranjos federativos nas políticas educacionais entre os países.

6.3.1. A relação federalismo e educação na Argentina.

Na Argentina o arranjo federativo afetou os resultados dos níveis de ensino primário e secundário, trazendo implicações tanto para a universalização quanto para a maior igualdade na política de educação, embora não foi capaz de eliminar as desigualdades. Contudo, as dimensões do federalismo tiveram efeitos distintos, contribuindo ou criando dificuldades para o desenvolvimento da educação a depender do nível de ensino e do aspecto do sistema

educacional analisado. Além disso, o legado histórico, o contexto político democrático e as condições socioeconômicas também tiveram implicações para os resultados da política.

Entre as características do arranjo federativo que favoreceram o desenvolvimento do ensino na Argentina destacou-se, em primeiro lugar, a atuação do governo nacional na coordenação e regulamentação da educação intermediada pela participação das províncias no processo de produção das políticas nacionais. Isso foi fundamental para o ensino secundário que, embora estava mais longe da universalização em comparação ao ensino primário, apresentou uma grande expansão na sua oferta para os alunos em idade adequada na redemocratização, com o aumento da taxa de escolarização líquida. Como mostrado no capítulo 4, a regulamentação do processo de descentralização do ensino secundário, estabelecido pela lei n. 24.049 de 1992, passou por constantes negociações entre os governadores e o presidente. Posteriormente, no processo de implementação da descentralização e da lei que regulamentou a reforma do ensino – Lei Federal de Educação (LFE), n. 25.195 – as províncias tiveram um papel ativo na elaboração de novas propostas de políticas públicas no âmbito do Conselho Federal de Cultura e Educação (CFCE). Isso favoreceu a influência das províncias sobre a produção das políticas nacionais de reforma do ensino, possibilitando a elas negociar as condições de implementação das mesmas. Portanto, por meio da capacidade de barganhar e conciliar os interesses subnacionais aos interesses nacionais na produção das políticas, as províncias conseguiram adaptá-las às realidades dos seus sistemas de ensino, contribuindo para a expansão da educação secundária no país.

Contudo, essas características do arranjo federativo não explicam isoladamente o desenvolvimento do ensino secundário no país. O regime democrático apareceu como um fator político de contexto importante nesse caso, pois com o processo de redemocratização do país, o federalismo foi revitalizado e as províncias ganharam maior autonomia político-institucional e legislativa. Isso contribuiu para que as províncias pudessem ter maior participação na esfera política nacional e nos espaços de articulação federativa, o que, conseqüentemente, fortaleceu a sua intervenção na produção de políticas educacionais.

A influência das províncias sobre o processo decisório das iniciativas nacionais também afetou, em certa medida, a expansão do atendimento do ensino primário, uma vez que essas políticas buscaram dar maior organicidade e reformar a estrutura do sistema educacional do país, abrangendo também esse nível de ensino. Como visto, a Argentina progrediu de forma significativa na alfabetização da população e no acesso à educação primária, chegando muito próximo de ser universalizado. E nesse caso a trajetória da política de educação foi um fator de grande peso, pois o forte legado histórico das províncias na condução e gestão da educação

primária, desde a origem da construção federação argentina, reforçou a importância do papel dos governos subnacionais para o desenvolvimento desse nível de ensino no país. Os resultados de acesso ao ensino primário e de alfabetização da população, antes da redemocratização, confirmou essa constatação, pois a política de educação já apresentava uma situação muito positiva na cobertura escolar em 1980.

Em segundo lugar, outra característica do arranjo federativo argentino que contribuiu para a expansão do ensino foi a regulamentação de regras de vinculação e redistribuição de recursos e de aumento de gasto na educação. A análise dos dados mostrou que as TIGs do regime de coparticipação vinculadas ao ensino foi destinada para as províncias conforme definido pela lei de financiamento educativo de 2005, cumprindo com a redistribuição dos recursos para as unidades federativas de acordo com o número de alunos matriculados. Assim, as redes provinciais que concentraram mais matrículas receberam um volume maior de recursos coparticipáveis em relação àquelas redes com menor percentual de alunos. Como a lei determinou que 80% dos recursos da coparticipação vinculadas à educação deveriam ser distribuídos de acordo com o número de matrículas de cada rede provincial, esse critério predominante foi justo em redistribuir os recursos em termos de abranger financeiramente as localidades onde haviam mais alunos.

A lei de financiamento educativo também conseguiu ampliar o gasto público consolidado na educação, forçando os níveis de governo a capitalizar mais recursos para o ensino até alcançar a meta de 6% do PIB. Isso foi importante principalmente para as províncias menos desenvolvidas, mas que realizaram um gasto por aluno maior na educação e conseguiram alcançar resultados melhores no ensino. Como a análise do cruzamento de dados mostrou, no capítulo 5, 7 unidades federadas realizaram um esforço fiscal maior no gasto efetivo no ensino primário e secundário, mesmo em condições socioeconômicas piores em comparação as outras províncias. Por sua vez, dessas 7 províncias, 4 alcançaram melhores resultados educacionais no ensino primário (Neuquén, Jujuy, Catamarca e Tucumán) e 1 (Mendoza) no ensino secundário na maioria dos indicadores. A relação entre a capacidade de gasto das províncias e o alcance de melhores resultados na educação apresentou ser maior no ensino secundário, uma vez que a média do gasto por aluno das 7 províncias nesse nível de ensino foi muito maior que a média de gasto no ensino primário. Isso apontou que, para essas províncias, a configuração do arranjo federativo argentino de regras e instrumentos de financiamento na educação favoreceu o desenvolvimento do ensino através do aumento do poder de gasto das unidades federadas.

Em terceiro lugar, o gasto por aluno foi um fator importante para explicar a situação muito positiva da Argentina nos aspectos de alfabetização da população e acesso ao ensino

primário e secundário em comparação ao Brasil, onde a política de educação mostrou uma situação de maior atraso nesses aspectos no último ano analisado. Pelo cruzamento de dados constatou-se que, embora não fosse a maioria, um total de 9 unidades federadas apresentaram resultados melhores nas taxas de analfabetismo e de escolarização líquida e gastaram mais por aluno, e que esse conjunto foi bem maior que o número de estados que mostraram a mesma situação no caso brasileiro. Assim, embora o Brasil apresentou, na média entre os estados, um gasto maior por aluno no ensino fundamental e médio, a relação do gasto com o alcance de melhores resultados educacionais foi maior na Argentina. Portanto, o maior esforço fiscal das unidades federadas argentinas no gasto por aluno alavancou uma política nacional de maior expansão do ensino no país.

Além disso, o gasto relativo com educação também mostrou que, no caso argentino, a maior prioridade das províncias em investir no ensino favoreceu a universalidade da educação no país na redemocratização, uma vez que elas apresentaram, em média, um nível de gasto relativo maior em comparação aos estados brasileiros nesse indicador e resultados melhores nas taxas de analfabetismo e escolarização líquida do ensino primário e secundário. Assim, a legislação nacional, com definição de regras de financiamento ao ensino, atrelada às prioridades de políticas públicas na educação das províncias, favoreceu o desenvolvimento universal do ensino primário e a expansão do atendimento educacional do ensino secundário.

Quanto às desigualdades territoriais, as regras de financiamento do ensino na Argentina contribuíram para a sua redução na educação ao considerarem as diferentes realidades das redes provinciais de ensino quanto ao critério de número de matrículas. Como visto, o país apresentou quedas nas desigualdades entre as províncias na maioria dos indicadores educacionais analisados, destacando-se as taxas de escolarização líquida e distorção idade-série no ensino secundário e o índice Aprender em ambos os níveis de ensino. Portanto, por meio da atuação legislativa no financiamento do ensino, o governo nacional conduziu a política de distribuição de recursos para a educação e induziu o comportamento das províncias, favorecendo a redução das desigualdades territoriais na eficiência e qualidade do ensino.

Em relação às características do arranjo que dificultaram o desenvolvimento do ensino, é preciso considerar um efeito relativo da descentralização administrativa do ensino, a qual se traduziu em maior heterogeneidade territorial na oferta do ensino. Isso parece ter sido particularmente importante nos aspectos de eficácia do sistema educacional e de eficiência do ensino primário, nos quais a dispersão dos resultados entre as províncias aumentou e/ou se manteve alta na redemocratização, como mostraram os CV das taxas de abandono escolar de ambos níveis de ensino e de distorção idade-série no nível primário.

Quando comparados esses resultados com o percentual de matrículas das redes provinciais, algumas províncias apresentaram uma situação desfavorável em comparação a outras. Foram os casos de Chaco, Formosa, Salta, La Rioja, Santiago del Estero e Neuquén, as quais tiveram um maior percentual de alunos matriculados na rede pública provincial e apresentaram piores resultados nas taxas de abandono escolar em ambos os níveis de ensino e de distorção idade-série no nível primário. Já as unidades federadas de Chubut, La Pampa, Río Negro e Santa Cruz se destacaram com um grande número de matrículas sobre a sua gestão e bons resultados nos indicadores assinalados.

Em segundo lugar, os efeitos universalizantes e redistributivos do critério de número de matrículas, estabelecido na vinculação de recursos coparticipáveis para a educação, também apresentaram limites. O primeiro é que esse critério não foi equitativo do ponto de vista das diferentes capacidades de gasto por aluno das províncias, apesar de ter sido justo no que diz respeito à distribuição do número de alunos entre as unidades federadas. Isso foi relevante nas desigualdades territoriais dos resultados das taxas de abandono em ambos os níveis de ensino e de distorção no nível primário que, como salientado, apresentaram altos níveis de dispersão entre as províncias. Quando comparados esses resultados com o percentual de recursos coparticipáveis de cada província, apresentados no capítulo 4, e com os dados de gasto por aluno no ensino primário e secundário, no capítulo 5, constatou-se que a disponibilidade de recursos para a educação fez diferença, principalmente entre as unidades federadas que apresentaram situações educacionais totalmente opostas.

Assim, considerando o último ano analisado, a CABA e as províncias de Mendoza e Tucumán, que receberam um volume maior de recursos da coparticipação vinculados à educação – respectivamente 5,2%, 4,6% e 4,1%¹¹³ –, apresentaram um maior gasto por aluno e melhores resultados nas taxas de abandono e distorção. Já San Juan e Formosa receberam menos recursos – respectivamente 2,5% e 2,1% – e tiveram um gasto por aluno inferior e piores resultados educacionais. As distinções entre essas províncias de disponibilidade dos recursos coparticipáveis vinculados a educação reforçaram as desigualdades territoriais na capacidade de gasto, o que refletiu em diferentes resultados no abandono escolar e na distorção idade-série. Portanto, o critério de número de matrículas apresentou limites no tratamento das desigualdades entre essas províncias na eficácia e eficiência do ensino, ao desconsiderar outros fatores importantes, como o gasto, que afetaram os resultados educacionais.

¹¹³ Considera-se como parâmetro de classificação das províncias com maior e menor percentual de recursos recebidos da coparticipação, a média entre todas as unidades federadas, de 3,7% em 2021.

A segunda limitação é que a definição do critério de número de matrículas como sendo o principal na redistribuição dos recursos coparticipáveis, sem equilibrá-lo a outros parâmetros educacionais, reduziu a sua capacidade em afetar os resultados do ensino, principalmente nos aspectos de eficácia, eficiência e qualidade. A lei de financiamento educativo definiu também parâmetros de capacidade fiscal e resultados nos indicadores de distorção idade-série, repetência e defasagem escolar para a redistribuição dos recursos. Porém, não foi especificado os valores ou percentuais mínimos para esses critérios, prevalecendo a regra de número de alunos como o elemento central da redistribuição.

Portanto, a legislação pós-redemocratização deu os primeiros passos em direção à regulamentação de regras de vinculação e redistribuição dos recursos para a educação, uma mudança fundamental no arranjo federativo da política em relação à sua trajetória, na qual não se constatou instrumentos permanentes de equalização fiscal no ensino. Contudo, a legislação apresentou limites na sua concepção, restringindo seu poder equitativo no financiamento do ensino, o que, por sua vez, reduziu os seus efeitos sobre o desenvolvimento da educação, especialmente no tratamento das desigualdades territoriais nos indicadores de eficácia, eficiência e qualidade.

Em terceiro lugar, a análise dos dados de distribuição de gasto na educação entre os níveis de governo mostrou que o governo nacional não cumpriu a legislação, o que também desfavoreceu a política educacional. O governo nacional apresentou, na média, apenas 22,3% de participação no total do gasto público consolidado na educação – percentual muito abaixo dos 40% definidos na lei de financiamento educativo –, enquanto que as províncias concentraram em média 75,5% do gasto total. O não cumprimento do percentual de 40%, por parte do governo nacional, criou um desequilíbrio que penalizou as províncias e afetou o desempenho fiscal das mesmas no ensino. Os governos subnacionais tiveram as opções de realizar um esforço fiscal maior para custear os encargos do ensino ou se limitar a gastar menos dependendo da sua capacidade financeira, contribuindo para a reprodução das desigualdades territoriais no gasto com a educação e por aluno. Como mostrou a análise entre o gasto efetivo e gasto relativo, no capítulo 5, foram constatadas diferenças territoriais no financiamento do ensino, especialmente entre as províncias que apresentaram um melhor e pior desempenho nesses dois indicadores.

Portanto, embora, a alocação específica de recursos coparticipáveis para a educação foi um importante instrumento de auxílio as províncias, a contribuição do governo nacional no gasto com educação foi insuficiente para diminuir as desigualdades territoriais no ensino. Em especial, para as províncias menos desenvolvidas e mais dependentes dos recursos nacionais,

como Corrientes, Salta e Santiago del Estero. Essas que também apresentaram uma menor capacidade de investimento na educação e por aluno e um pior desempenho nos indicadores educacionais.

Por fim, cabe salientar a ausência de uma nova lei do regime de coparticipação nos seguintes princípios definidos pela CN-94: critérios objetivos de repartição, equidade, solidariedade e desenvolvimento do país na redistribuição de recursos do regime; e a devida descentralização fiscal para arcar com a transferência de competências, serviços e funções (art. 75, inc. 2 e Disposição Transitória Sexta). A não regulamentação da nova lei nesses princípios, a qual abriria possibilidades para adaptar o regime às realidades fiscais e sociais da Nação e dos governos subnacionais, impôs barreiras para o melhor tratamento dos desequilíbrios fiscais entre as províncias e entre os níveis de governo.

Na educação essa questão é fundamental, considerando que parte dos recursos do regime estão vinculados ao ensino e que o nível secundário passou por um processo de descentralização após a redemocratização. Combinado a isso, como salientado, o critério de número de matrículas na redistribuição dos recursos coparticipáveis mostrou limitações ao não considerar outros fatores e realidades fiscais e educacionais das unidades federadas. Assim, essas características refletiram nas desigualdades no financiamento, altamente associadas aos resultados educacionais, prejudicando, principalmente, as províncias com menor capacidade de gasto e pior situação no ensino.

Como fatores externos ao federalismo, as condições socioeconômicas das províncias também afetaram fortemente os resultados, cabendo destacar a eficácia e a qualidade do ensino secundário, aspectos nos quais o país, em geral, apresentou uma dispersão territorial considerável nos resultados educacionais e no nível socioeconômico. Assim, a análise do cruzamento dos dados mostrou que a maioria das unidades federadas argentinas se distribuiu nos grupos com pior e melhor resultado da taxa de abandono escolar e no índice Aprender no ensino secundário e no nível socioeconômico. Nesse sentido, as diferenças entre essas províncias no desenvolvimento humano (IDHS), concentração de renda (Gini) e percentual de pessoas pobres, em conjunto, refletiram em distintas situações territoriais na eficácia e qualidade do ensino secundário.

6.3.2. A relação federalismo e educação no Brasil.

No Brasil, o arranjo federativo também teve importantes implicações para a universalidade e igualdade da política de educação, não obstante às suas limitações para

combater as desigualdades e que os resultados para o ensino fundamental e médio apresentaram, no geral, uma situação pior em relação à Argentina. Do mesmo modo, as dimensões do federalismo brasileiro afetaram de forma distinta os resultados educacionais no país, favorecendo ou dificultando o seu desenvolvimento a depender do nível de ensino e do aspecto do sistema educacional analisado. Outra semelhança entre os países é que no Brasil, a trajetória da política, a democracia e as condições socioeconômicas também afetaram positivamente os resultados educacionais, porém nem sempre da mesma forma como no caso argentino. Assim, o passo seguinte é interpretar os efeitos do federalismo na política educacional brasileira, reproduzindo o que foi feito para a Argentina.

A característica de destaque do arranjo federativo brasileiro que favoreceu o desenvolvimento do ensino no país foi a combinação dos amplos poderes políticos-institucionais, no processo político decisório, e legislativos, na política de educação, do governo federal. O papel desse nível de governo na coordenação e produção de políticas nacionais, amparadas por diretrizes e instrumentos de gestão e financiamento do ensino, contribuiu para a expansão das oportunidades educacionais, principalmente na educação fundamental. Como visto, o país avançou consideravelmente no acesso a esse nível de ensino, chegando próximo a sua universalização, e na alfabetização da população. A vinculação constitucional de recursos, a sua redistribuição de acordo com o número de matrículas e a complementação da União pelo Fundef favoreceram o processo de descentralização do ensino fundamental para os municípios. No capítulo 4, a análise mostrou que o Fundef também equalizou os valores de gasto por aluno no ensino fundamental entre as redes estaduais e municipais, ao redistribuir os recursos de maneira que os níveis de governo alcançassem o mesmo valor no âmbito de cada estado. Tais fatores ampliaram o número de alunos atendidos nas redes municipais, o que contribuiu para a sua expansão no país como um todo.

No ensino médio, o Fundeb aumentou o investimento público por aluno, a complementação da União e o número de estados contemplados, o que foi importante para ampliar a oferta de atendimento aos jovens em idade escolar adequada, embora o acesso a esse nível de ensino estava mais distante de universalização em relação ao nível fundamental. A taxa de escolarização líquida teve grande evolução durante o período democrático, principalmente a cobertura escolar do ensino médio que cresceu em todos os estados. A complementação da União, atrelada ao aumento no gasto por aluno, favoreceu a expansão do ensino médio nos estados que apresentaram os piores resultados educacionais na taxa de escolarização líquida e no gasto menor no início da redemocratização. Isso porque, pelo cruzamento de dados, o

aumento do gasto por aluno mostrou ter um peso maior para o acesso ao ensino médio nesses estados.

Assim, no ensino médio, os maiores exemplos foram os estados do Ceará e Pernambuco, os quais receberam os recursos federais e apresentaram grande salto na oferta educacional e no investimento per capita nesse nível de ensino durante a redemocratização, mesmo com um nível menor de desenvolvimento socioeconômico. Na educação fundamental, se destacaram os estados de Roraima e Tocantins que, apesar de não terem recebido os recursos da complementação e terem apresentado baixas condições socioeconômicas, registraram um gasto maior por aluno e resultados melhores nas taxas de escolarização líquida desse nível de ensino. Assim, em condições socioeconômicas piores, esses 4 estados, realizaram um esforço de gasto maior no ensino e alcançaram um melhor desempenho no acesso à educação. E, nos casos específicos de Pernambuco e Ceará, também a complementação, como instrumento de auxílio financeiro do governo federal, conseguiu alavancar a expansão do ensino em condições de menor desenvolvimento socioeconômico.

Além disso, destacou-se que, não só para esses estados, mas também para o país como um todo, o aumento do gasto por aluno foi importante para expandir o atendimento educacional do ensino médio, considerando que, no cruzamento dos dados, foi identificada uma relação entre o gasto efetivo e a taxa de escolarização líquida para a maioria dos estados brasileiros nesse nível de ensino. Além disso, como já salientado, exceto Amapá e Amazonas, os demais estados apresentaram um aumento considerável no gasto efetivo e na taxa de escolarização líquida do ensino médio.

Em relação as desigualdades territoriais, os fundos contábeis também contribuíram para a redução das diferenças entre os estados no acesso em idade escolar adequada, em ambos os níveis de ensino, e na qualidade do ensino fundamental, ao redistribuírem os recursos de acordo com o número de alunos matriculados entre os estados. Isso ficou demonstrado pela queda nos CV da taxa de escolarização líquida e dos resultados do IDEB, embora não se possa dizer o mesmo para os demais indicadores educacionais que apresentaram alta dispersão territorial ou o aumento da mesma. Portanto, em conjunto, a centralização legislativa com regras de financiamento na política de educação e de indução do comportamento dos governos subnacionais contribuíram, no Brasil, assim como na Argentina, para a ampliação do atendimento educacional e para redução das desigualdades territoriais no acesso aos níveis de ensino e na qualidade da educação fundamental.

Contudo, o Fundef e o Fundeb tiveram um peso maior na redução das desigualdades entre os estados no acesso ao ensino fundamental e médio no Brasil, em comparação ao efeito

produzido pela lei de financiamento educativo sobre as diferenças entre as províncias nesse resultado no ensino primário e secundário na Argentina. Embora a desigualdade territorial na taxa de escolarização líquida foi menor no caso argentino no início da redemocratização, o Brasil conseguiu diminuir a diferença numa escala maior ao longo do período. No ensino fundamental esse efeito foi considerável, de maneira que o Brasil alcançou um nível de desigualdade mais baixo que o ensino primário na Argentina no último ano analisado em ambos os países. No ensino médio também houve uma queda maior na desigualdade no Brasil, porém o ensino secundário na Argentina apresentou uma situação melhor ao final do período. Portanto, a adoção anterior de instrumentos de vinculação e redistribuição de recursos para a política de educação, assim como a sua maior longevidade no período democrático, no Brasil, proporcionou aos fundos contábeis um efeito mais forte e duradouro sobre a expansão e a diminuição das desigualdades no acesso ao ensino.

Assim, a trajetória do arranjo federativo da política de educação, com o legado de atuação do governo federal na sua regulamentação e coordenação desde 1930, foi o ponto de partida que deu as condições favoráveis para a continuidade, na redemocratização, da atuação do governo federal na produção de políticas educacionais em prol da expansão da cobertura do ensino. Por sua vez, o arranjo federativo no novo contexto democrático, com o fortalecimento e aprimoramento das regras, diretrizes e instrumentos de organização e financiamento da educação, foi fundamental para o desenvolvimento do ensino, como ficou identificado na grande evolução dos resultados das taxas de escolarização líquida dos níveis fundamental e médio após 1980.

Portanto, o regime democrático contribuiu fortemente para a expansão do ensino no Brasil. Isso foi essencial na educação fundamental, pois com o fortalecimento do federalismo e da conquista de ente federativo por parte dos municípios na redemocratização, esses últimos tiveram autonomia política e puderam atuar mais fortemente nesse nível de ensino, embora sobre os constrangimentos da coordenação federal. Assim, a municipalização do ensino fundamental e, conseqüentemente, a expansão do seu atendimento no país foram fenômenos que traduziram a mediação entre o arranjo federativo de distribuição de competências na educação, estabelecido na CF-88 e aprimorado por posteriores leis nacionais, e o processo de redemocratização do sistema político. A autonomia estadual também foi fortalecida nesse processo, porém a atuação dos estados na educação predominou no ensino médio, favorecendo o seu desenvolvimento.

Por fim, como fatores externos ao federalismo, as condições socioeconômicas dos estados brasileiros mostraram ser relevantes para a expansão das taxas de escolarização líquida

no ensino fundamental e médio e de analfabetismo, principalmente em comparação à Argentina, onde o gasto por aluno – elemento central do arranjo federativo – teve um peso maior para os resultados educacionais nesses indicadores. Assim, pelo cruzamento de dados, constatou-se um número maior de estados com melhores resultados no acesso ao ensino fundamental e médio e na alfabetização da população, em comparação ao número de províncias argentinas na mesma situação.

Em relação às características do arranjo que dificultaram o desenvolvimento do ensino destacou-se, em primeiro lugar, a duplicidade de redes estaduais e municipais, considerando especificamente as implicações da atuação do ente federado estadual no atendimento ao ensino fundamental. Isso foi, em certa medida, relevante para a eficiência nesse nível de ensino que apresentou um aumento na diferença dos resultados entre os estados e um alto nível de dispersão territorial no final do período, como mostrou os CV da taxa de distorção idade-série. A análise da comparação entre os dados de número de matrículas das redes estaduais com os resultados educacionais apontou para uma maior congruência entre eles nos estados onde a participação da rede estadual na gestão do ensino fundamental foi menor. Assim, dos 12 estados que tiveram os piores resultados na taxa de abandono, 9 apresentaram um percentual baixo de alunos matriculados. Portanto, embora não seja possível fazer generalizações para o país, a ausência de uma maior atuação do ente federado estadual nesses 9 estados fez diferença para o desenvolvimento da educação, em comparação aos outros estados onde a rede estadual foi mais atuante e com melhores resultados. Apesar desse nível de ensino também ter apresentado um nível muito alto de desigualdade no aspecto de eficácia, a atuação do ente estadual não foi determinante, pois os dados mostraram pouca relação entre o número de matrículas nas redes estaduais e os seus resultados na taxa de abandono escolar.

No ensino médio, embora a distribuição territorial das matrículas não foi tão heterogênea como no ensino fundamental, a atuação do estado na sua oferta também fez diferença para algumas unidades federadas nos resultados das taxas de abandono e distorção e no IDEB, os quais apresentaram aumento nas desigualdades no país. Assim, em 10 estados a rede pública estadual teve um percentual maior de matrículas no ensino médio e melhores resultados educacionais, enquanto que em 5 estados a participação foi menor e o desempenho na educação foi pior. Assim, as diferenças entre esses estados na oferta do ensino médio reproduziram as desigualdades nos seus resultados de eficácia, eficiência e qualidade.

Em segundo lugar, o gasto por aluno entre os estados brasileiros também foi um fator relevante que trouxe implicações para as desigualdades nos resultados do ensino fundamental e, principalmente, no ensino médio. A maioria dos estados se concentrou nos grupos com piores

e melhor desempenho educacional – nas taxas de distorção em ambos os níveis de ensino e de abandono e no IDEB no ensino médio – e no gasto por aluno. Assim, para a maior parte do país, as diferenças entre os estados no investimento per capita no ensino reproduziram as desigualdades na eficácia, eficiência e qualidade do sistema educacional.

Em terceiro lugar, o Fundef e o Fundeb apresentaram limites na diminuição das desigualdades territoriais no financiamento do ensino. Os fundos redistribuíram os recursos somente entre as redes estaduais e municipais no interior de cada estado e não entre os estados e o Distrito Federal, desfavorecendo as unidades federadas com menor capacidade tributária e de gasto no ensino. Além disso, os fundos apenas consideraram no seu cálculo o critério de número de matrículas. A ausência de regras na redistribuição de recursos que levassem em conta parâmetros de frequência e rendimento dos alunos reduziu a capacidade dos fundos em expandir os seus efeitos sobre a eficácia, eficiência e qualidade da educação, para além dos seus impactos positivos sobre o acesso ao ensino. Isso foi pior para os estados das regiões Norte e Nordeste, os quais, com algumas poucas exceções, apresentaram menor gasto por aluno no ensino fundamental e médio e pior desempenho nos indicadores educacionais.

Outro limite dos fundos contábeis é que a natureza das suas fontes de recursos reproduziu as distorções no financiamento do ensino, uma vez que a composição da maioria dos seus impostos e transferências dependeu da capacidade tributária de cada governo subnacional. Além disso, a simulação do valor por aluno para o ensino fundamental e médio – apresentado no capítulo 4 –, considerando o total de recursos disponíveis em cada fundo e o número de matrículas em cada nível de ensino, mostrou diferenças entre os estados na capacidade de financiamento da educação. Para alguns estados, os valores por aluno simulados se aproximaram dos valores efetivos de gasto por aluno – analisados no capítulo 5 –, indicando que nesses casos as diferentes capacidades fiscais na composição das receitas dos fundos estaduais implicaram em desigualdades na capacidade de gasto no ensino. Assim, o Distrito Federal e os estados de Goiás e Paraná e, em alguma medida, São Paulo e Santa Catarina mostraram maior capacidade fiscal nos seus respectivos fundos e um gasto maior por aluno. Já os estados da Bahia, Piauí e Acre e, em alguma medida, Rio Grande do Norte, Amazonas e Pará tiveram menor poder de receita na composição dos fundos e um menor gasto por aluno no ensino. Por consequência, essas diferenças de capacidade de receita e de gasto reproduziram as desigualdades territoriais nos indicadores educacionais, penalizando os últimos estados, os quais apresentaram piores resultados no ensino em comparação aos primeiros.

Em quarto lugar, a complementação dos recursos da União aos governos subnacionais que não atingiram o mínimo nacional por aluno também apresentou limites. No Fundef, o

governo federal não cumpriu com os valores estabelecidos em lei para o mínimo por aluno e diminuiu o volume de recursos transferidos aos estados durante boa parte do tempo de vigência do fundo. Isso limitou o poder equalizador do Fundef, principalmente para os estados que mais precisaram da ajuda fiscal do governo federal, os quais também, na sua maioria, apresentaram menor capacidade de gasto no ensino fundamental e piores resultados educacionais. Assim, a baixa complementação dos recursos e dos valores para o mínimo nacional contribuiu para a reprodução das desigualdades no gasto com o ensino e nos seus resultados.

Contudo, esse problema foi posteriormente corrigido com o Fundeb a partir da regra de complementação da União de no mínimo 10% do total de receitas do fundo, o que expandiu a participação do governo federal na redistribuição dos recursos e o número de estados que passaram a receber o auxílio. Assim, no Fundeb, o valor mínimo por aluno e a complementação dos recursos foram instrumentos que fizeram a diferença na diminuição das desigualdades entre os estados, ao menos nos aspectos de acesso em ambos os níveis de ensino e de qualidade no nível fundamental, embora tenha apresentado limites nos demais resultados educacionais em razão das características anteriormente assinaladas.

Os problemas dos fundos contábeis no Brasil impuseram ao novo Fundeb desafios, exigindo dos níveis de governo um comprometimento com os objetivos definidos na legislação, para o maior desenvolvimento do ensino e tratamento das desigualdades. Em primeiro lugar, a ampliação da complementação da União de 10 para 23% de recursos é uma diferença importante em relação aos fundos anteriores, com a perspectiva de aumentar a sua capacidade de redistribuição e equalização. Contudo, os dados preliminares mostraram que nos dois primeiros anos de vigência do novo Fundeb, a União diminuiu o volume da complementação, limitando o seu poder na correção das desigualdades. Assim, o governo federal falhou, inicialmente, em ajudar os estados que precisaram do seu auxílio, principalmente aqueles que apresentaram menor capacidade de financiamento do ensino e pior desempenho nos indicadores educacionais.

A segunda mudança importante é a definição de critérios que consideram o nível socioeconômico dos educandos, a disponibilidade de recursos vinculados à educação e a capacidade tributária dos governos subnacionais, e condicionalidades de gestão do ensino e evolução nos indicadores de atendimento, rendimento e melhoria de aprendizagem das redes públicas. Assim, a redistribuição dos recursos e a complementação da União não mais se restringem ao número de matrículas e ao valor mínimo por aluno, como nos fundos anteriores.

Como a regulamentação do novo Fundeb é muito recente, não foi possível analisar com maior profundidade os seus efeitos sobre os resultados educacionais. Contudo, as novas

mudanças estabelecidas pela legislação – de maior complementação da União e de definição de outros critérios que não só o número de matrículas – trazem a perspectiva de fortalecimento da capacidade redistributiva e equalizadora do fundo na política de educação em um período mais longo, considerando a sua vigência de caráter permanente.

Por fim, como fatores não relacionados ao arranjo federativo, as condições socioeconômicas mostraram ter fortes implicações para as desigualdades nos resultados do ensino fundamental e médio na eficácia, eficiência e qualidade do sistema educacional brasileiro. Mais relevante foi o nível socioeconômico para a qualidade do ensino médio, sendo que a análise mostrou que houve maior relação com os dados de gasto por aluno e de resultados do IDEB entre os estados com melhor e pior desempenho nesses dois indicadores. Assim, para a maior parte do país, as diferenças entre os estados nos níveis de desenvolvimento humano, concentração de renda e pobreza repercutiram em desigualdades territoriais na qualidade do ensino médio.

6.3.3. Comparação entre Argentina e Brasil na relação federalismo e educação.

A partir da análise dos efeitos das características dos arranjos federativos sobre os resultados das políticas educacionais na Argentina e no Brasil, é possível fazer algumas considerações para as hipóteses de pesquisa em diálogo com os argumentos da literatura na relação entre federalismo e políticas sociais.

Os arranjos federativos tiveram algumas implicações para a política de educação nos níveis primário e secundário, na Argentina, e fundamental e médio, no Brasil, em termos de universalidade e maior igualdade, embora mostraram pouca variação entre eles. Os dois países apresentaram semelhanças nos seus arranjos, principalmente, quanto a algumas características das dimensões fiscal – a definição de regras e instrumentos de vinculação e redistribuição de recursos e de gasto para a educação – e administrativa – políticas nacionais de descentralização da gestão do ensino para os governos subnacionais.

Contudo, chamou atenção a diferença entre os arranjos nas dimensões político-institucional, na estrutura geral do federalismo, e legislativa, no desenho federativo da política de educação, no que se refere, especificamente, à característica de atuação de cada nível de governo na produção de políticas educacionais na esfera nacional. Por sua vez, as diferenças entre os países, nesse aspecto, trouxeram implicações para as outras dimensões do arranjo federativo (fiscal e administrativa), no sentido de criar condições para a regulamentação de

regras de financiamento do ensino e de incentivar a descentralização administrativa, o que afetou os resultados educacionais.

Nos dois países, a coordenação do governo nacional na educação, por meio da definição de diretrizes e instrumentos de organização e financiamento da política, favoreceu a expansão do acesso ao ensino e da alfabetização da população e o tratamento das desigualdades territoriais nesses aspectos. Contudo, a diferença entre os países é que, na Argentina, o arranjo mais descentralizado nas dimensões político-institucional e legislativa contribuiu para o desenvolvimento do ensino no país. Embora o governo nacional argentino tenha ganhado novas e importantes prerrogativas e atuou na regulamentação do ensino, após a redemocratização, as províncias tiveram papel fundamental no processo decisório nacional, adaptando as políticas às suas realidades educacionais. Isso foi fundamental, como salientado, no processo de descentralização administrativa do ensino secundário e na produção de políticas de reforma da educação, com as constantes negociações entre os poderes executivos nacional e subnacionais e a ativa participação das províncias nas esferas de articulação federativa.

A constatação de que a participação das províncias no processo de produção de políticas nacionais na educação favoreceu o desenvolvimento universal do ensino contraria parte da literatura, quando afirma que em federações mais descentralizadas a oferta dos serviços públicos é geralmente mais difusa e segmentada em diferentes unidades subnacionais, o que dificulta a sua ampliação no território nacional. Além disso, a descentralização administrativa do ensino gerou heterogeneidade no atendimento educacional, mas isso não se traduziu em maiores desigualdades nos resultados para o país em geral – embora tenha criado condições desfavoráveis para uma minoria de províncias com pior desempenho no ensino em comparação àquelas com melhor desempenho. Contudo, na Argentina, não só a participação das províncias na produção de políticas nacionais importou para a expansão do ensino, como também o papel desenvolvido pelo governo nacional na regulamentação e coordenação da política de educação, não tratando-se, assim, de uma dicotomia entre a descentralização e a centralização.

No Brasil não se observou uma mesma influência dos estados e municípios no processo decisório nacional, de maneira que a maior centralização político-institucional e legislativa do arranjo federativo brasileiro possibilitou ao governo federal ter uma atuação preponderante na regulamentação da política, favorecendo a produção de diversas políticas nacionais em prol do desenvolvimento do ensino no país. Essa atuação do governo federal, com o estabelecimento e a contínua readequação dos instrumentos de financiamento do ensino, contribuiu para a expansão do acesso ao ensino e na diminuição das desigualdades no atendimento educacional. Essa é outra diferença importante entre os arranjos dos países, considerando que, na Argentina,

a coordenação do governo nacional e a regulamentação da política de educação são muito mais recentes e que as suas regras e instrumentos não foram tão aperfeiçoados como ocorreu no Brasil.

Portanto, o arranjo federativo brasileiro criou condições favoráveis para um efeito maior e contínuo sobre a expansão e diminuição das desigualdades no acesso ao ensino e também, em certa medida, na qualidade da educação fundamental – não obstante ao atraso que a educação no Brasil mostrou em comparação à política de ensino na Argentina no último ano analisado da redemocratização. Assim, a federação brasileira é um grande exemplo dos efeitos positivos da centralização político-institucional e legislativa sobre a expansão de políticas sociais. Esse achado aponta na direção da tese de autoridade de jurisdições, a qual afirma que o federalismo pode contribuir para a mudança do *status quo* quando há poucos limites impostos para a autoridade decisória do governo federal, na medida em que tem a competência para iniciar legislação em matéria de política pública.

Além disso, a atuação contínua do governo federal brasileiro na coordenação da política de educação, como um legado da sua trajetória, e os constrangimentos à liberdade dos governos subnacionais confirma alguns pressupostos do institucionalismo histórico. O primeiro é que decisões tomadas sobre uma política pública em um momento do tempo têm efeitos duradouros em decisões futuras. Uma vez estabelecida, a política tem efeitos sobre a atuação e atribuições dos entes federados criando incentivos ou induzindo o comportamento dos mesmos. O segundo é que quando as ações sobre a política social são, num primeiro momento, realizadas pelo governo federal, as condições para tomar decisões e intervir nos governos locais são maiores num momento posterior, favorecendo a adoção e expansão de políticas nacionais.

Na Argentina, também foi possível identificar uma relação com sua trajetória, porém, num caminho inverso ao do Brasil. Assim, o legado histórico de forte atuação das províncias na condução dos seus sistemas de ensino e a sua continuidade no período democrático vão de encontro ao argumento de que quando a atribuição sobre a política pública cabe inicialmente aos governos locais, o grau de liberdade subnacional é maior e a capacidade de intervenção futura do governo federal é menor. No caso da educação, as províncias não só fortaleceram a sua atuação na gestão do ensino, com a descentralização do nível secundário, como também seus poderes legislativos, por meio da intervenção no processo de produção das políticas nacionais após a redemocratização. Contudo, esse processo não foi linear na Argentina, uma vez que o governo nacional também ganhou atribuições importantes na coordenação da política educacional, induzindo o comportamento das províncias e favorecendo o desenvolvimento do ensino.

Contudo, em ambos os países, os arranjos federativos não tiveram efeitos isolados sobre o desenvolvimento do ensino, combinando-se ao contexto político da redemocratização. Na Argentina, a democracia favoreceu a maior participação das províncias no processo decisório nacional, ao fortalecer o federalismo e as relações entre os poderes executivo e legislativo nacional e o poder executivo subnacional. Assim, a atuação e os poderes das províncias foram fortalecidos no âmbito das dimensões político-institucional e legislativa. Essa constatação vai em direção ao argumento de que as formas como as instituições políticas, não só federativas, se combinam, dentro de um contexto político específico, afetam o funcionamento do arranjo federativo e a adoção, reforma e o desenvolvimento das políticas sociais.

No Brasil, o regime democrático também favoreceu o desenvolvimento do ensino, porém, num arranjo federativo mais complexo, com a participação dos municípios na educação, além dos estados e do governo federal. Assim, a redemocratização fortaleceu o federalismo promovendo os municípios a entes federados e, em especial, na educação, com o papel predominante no ensino fundamental. Isso associado às atribuições de coordenação e regulamentação do governo federal, com a definição e aperfeiçoamento das políticas de financiamento e de incentivo à municipalização do ensino fundamental, favoreceu a expansão da sua oferta e, conseqüentemente, a universalização do seu acesso. Além disso, a democratização colocou a educação, assim como outras políticas sociais, num nível maior de priorização em relação à trajetória anterior, criando condições para o seu maior desenvolvimento.

Contudo, os arranjos federativos dos países também apresentaram limites nos seus efeitos sobre o desenvolvimento do ensino. Nesse caso, cabe destacar as regras e instrumentos de vinculação e redistribuição de recursos que, embora trouxeram contribuições importantes para a universalidade da educação, forma insuficientes para diminuir as desigualdades territoriais nos resultados do ensino. Esses achados trazem indicações a favor do argumento da literatura de que a regulamentação da redistribuição de recursos e de apoio financeiro do governo federal favorece a expansão de políticas universais e o combate às desigualdades territoriais.

Dentro desse conjunto de regras e instrumentos, a semelhança entre os países é que o critério de número de matrículas, como sendo o principal ou único na redistribuição dos recursos no ensino, mostrou limites para a maior equalização no financiamento e no atendimento educacional. Em ambos os países, essa regra desfavoreceu as províncias e estados com menor capacidade de gasto por aluno e pior desempenho nos resultados educacionais –

apesar das suas implicações positivas sobre a expansão da cobertura escolar, principalmente os efeitos do Fundef e do Fundeb no Brasil.

A segunda semelhança entre os países é que o governo federal apresentou falhas no seu papel de auxiliar financeiramente as províncias e estados na educação, o que reduziu o poder de redistribuição e equalização dos instrumentos no financiamento do ensino. No caso da Argentina, o governo nacional não cumpriu com o percentual de gasto no ensino pelo PIB, determinado pela lei de financiamento educativo, e, no Brasil, a União não complementou os recursos ao Fundef na maior parte do tempo de vigência do fundo. A diferença importante entre os países é que, no Fundeb, esse erro foi corrigido e o governo federal cumpriu com a complementação como definido pela legislação.

Por um lado, os achados da tese não deram indicações que pudessem confirmar a hipótese de que a combinação entre uma estrutura político-institucional e um arranjo federativo da educação descentralizados criou obstáculos para a produção de políticas universais e equânimes. Ao contrário, o caso argentino mostrou que esse tipo de arranjo possibilitou ou pelo menos não foi um impeditivo para a formação de políticas nacionais em prol do desenvolvimento do ensino no país, com a intermediação das províncias no processo decisório nacional. Portanto, o arranjo mais descentralizado nas dimensões legislativa e político-institucional na Argentina, com a atuação das províncias na produção de políticas nacionais, favoreceu o desenvolvimento do ensino em termos de universalidade. Por sua vez, a maior liberdade das províncias em conduzir os seus sistemas de ensino combinada à descentralização da educação gerou maior heterogeneidade na sua oferta, mas isso não se traduziu em maiores desigualdades territoriais.

Por outro lado, foram encontradas evidências, no caso brasileiro, que sinalizam a favor da hipótese de que a centralização político-institucional combinada a um arranjo federativo na educação com maiores constrangimentos aos governos subnacionais favoreceu a adoção e expansão de políticas nacionais universais e de tratamento das desigualdades territoriais no ensino. Nesse caso, a centralização político-institucional e legislativa, com a atuação predominante do governo federal na produção de políticas educacionais e pouca influência dos estados e municípios nesse processo, induziu fortemente o comportamento dos governos subnacionais, o que favoreceu a universalidade no ensino. Contudo essa característica mais homogênea da legislação e dos instrumentos de financiamento e gestão do ensino, no Brasil, não foi suficiente para combater as desigualdades territoriais, embora tenham contribuído para a sua diminuição.

Considerações Finais.

No sistema federal o poder é distribuído entre unidades territoriais autônomas, de forma que cada nível de governo tenha funções e atribuições políticas, administrativas, legislativas e fiscais sobre assuntos e serviços do seu interesse. Embora esse seja um princípio fundamental do federalismo, portanto presente em todas as federações, a maneira como esses sistemas se formaram e se desenvolveram ao longo do tempo e o modo como as competências se distribuem e se combinam variam entre os países e entre as políticas públicas.

Portanto, em diferentes países, contextos e momentos históricos, os arranjos federativos podem ter efeitos distintos sobre a adoção e expansão das políticas públicas. Nesse sentido, a tese buscou contribuir com os estudos acerca dos efeitos do federalismo sobre a adoção e expansão de políticas públicas universais e equânimes, de forma a constranger ou favorecer a produção e os resultados dessas políticas. Especificamente, a pesquisa teve como objetivo realizar um estudo comparativo das políticas de educação no ensino primário e secundário, na Argentina, e fundamental e médio, no Brasil, para identificar e analisar os efeitos dos arranjos federativos sobre a adoção, desenvolvimento e resultados dessas políticas, considerando as suas trajetórias históricas e as configurações dos seus desenhos recentes.

A partir do estudo das trajetórias do ensino primário e secundário, na Argentina, e fundamental e médio, no Brasil, na distribuição de competências entre os níveis de governo, do início do século XIX até a década de 1980, verificou-se como essa evolução se desencadeou em diferentes arranjos federativos dos níveis de ensino no período recente da redemocratização. Em seguida, com base na caracterização dos arranjos atuais nas dimensões político-institucional, administrativa, legislativa e fiscal e das diferentes combinações entre elas buscou-se responder a pergunta central da tese, se o federalismo foi um fator que dificultou ou favoreceu o desenvolvimento universal e a maior igualdade na educação.

Em primeiro lugar, quanto às trajetórias das políticas educacionais, o estudo trouxe evidências que sinalizaram a favor da hipótese de que diferentes trajetórias dos arranjos federativos, na origem e desenvolvimento nos níveis primário e secundário, se desencadearam em distintos desenhos de políticas de educação entre os países na redemocratização. A diferença principal entre a Argentina e o Brasil, na trajetória da política educacional e que se tornou um legado que afetou os arranjos federativos recentes, foi o papel desempenhado pelos níveis de governo na condução do ensino e a participação dos mesmos na produção de políticas educacionais.

Na Argentina, no início da trajetória, a maior liberdade das províncias para iniciar políticas de educação e conduzir os seus sistemas próprios de ensino criaram as primeiras condições que favoreceram à elas uma maior intervenção futura na produção de políticas nacionais na redemocratização. Mesmo com a importante e inovadora atuação do governo nacional na coordenação da política de educação, após a redemocratização, as províncias tiveram um papel ativo na produção das políticas nacionais e na adaptação das mesmas aos seus respectivos sistemas de ensino. No Brasil, de forma distinta, a forte e permanente atuação do governo federal na coordenação da política desde a década de 1930, com a definição de regras e instrumentos de organização e financiamento da educação, os quais induziram o comportamento dos governos subnacionais, foi um legado intensificado e aprimorado na redemocratização, permitindo a contínua ação da esfera federal no ensino.

As trajetórias também afetaram a situação educacional dos países na redemocratização, uma vez que o ponto de partida melhor da Argentina na alfabetização da população e no acesso ao ensino, no início do período, situou o país numa posição mais favorável em comparação ao Brasil, onde a política estava mais atrasada nesses aspectos – não obstante a sua expressiva expansão no período.

A situação educacional melhor da Argentina, durante a sua trajetória histórica, tem explicação nas iniciativas das províncias em desenvolver os seus sistemas educacionais próprios desde as primeiras décadas do século XIX, orientadas por princípios de obrigatoriedade e gratuidade do ensino, num regime político republicano que favorecia a maior inclusão da população. Posteriormente, na passagem do século XIX para o XX, a atuação do governo nacional na gestão do ensino primário, com a construção das escolas primárias, que expandiu o ensino obrigatório e gratuito e buscou abranger e alfabetizar a população em todo o território nacional.

Ao contrário no Brasil, as primeiras ações educacionais foram realizadas em um contexto menos inclusivo e igualitário e as iniciativas mais efetivas dos níveis de governo ocorreram mais tardiamente. As poucas iniciativas dos governos subnacionais no ensino elementar, durante o século XIX, se deram sobre um regime político monárquico e num contexto social agrário e escravocrata, no qual a educação não era entendida como uma política prioritária do Estado a ser ofertada para toda a população, principalmente às pessoas escravizadas que estavam excluídas do acesso ao ensino. O desenvolvimento dos sistemas subnacionais de ensino veio depois, nas primeiras décadas do século XX, por meio das reformas educacionais realizadas pelos estados, com o objetivo de alfabetizar e expandir o atendimento do ensino gratuito e obrigatório. Posteriormente, em 1930, o governo federal deu os primeiros

passos para organizar a política de educação, através da regulamentação de ações e instrumentos que orientassem a gestão e o financiamento do ensino.

Após a década de 1980, a democracia foi um contexto político muito importante em ambos os países, considerando que ela não só fortaleceu o federalismo e ampliou as atribuições dos níveis de governo na educação, dando continuidade aos legados históricos das políticas, como também trouxe mudanças importantes. Em relação às essas inovações, cabe destacar, na Argentina, o papel do governo nacional na coordenação e regulamentação da política, com instrumentos pioneiros de organização e financiamento do ensino, e, no Brasil, a conquista dos municípios ao status de entes federados e o seu papel predominante na gestão do ensino fundamental. Portanto, as trajetórias das políticas educacionais se constituíram de legados que afetaram a conformação dos arranjos federativos recentes, mas esses mesmos arranjos também foram moldados com as mudanças decorrentes do novo contexto político democrático.

Em segundo lugar, em relação aos arranjos federativos no pós-redemocratização, eles trouxeram algumas implicações importantes para as políticas educacionais na Argentina e no Brasil, em termos de universalidade e igualdade no ensino. Embora com muitas semelhanças entre os arranjos, destacou-se a diferença entre eles nas dimensões político-institucional, na estrutura geral do federalismo, e legislativa, no desenho federativo da política de educação, mais especificamente a característica de atuação de cada nível de governo na produção de políticas educacionais na esfera nacional.

Essas mesmas dimensões que, como salientado, foram afetadas pelas trajetórias dos arranjos federativos e pelo contexto democrático, os quais fortaleceram a participação das províncias, na Argentina, e a atuação do governo federal, no Brasil, na produção de políticas nacionais de educação em prol do desenvolvimento do ensino. Assim, o federalismo não teve efeitos isolados sobre a educação, estando atrelado a outros elementos como as trajetórias das políticas e à democracia. As condições socioeconômicas, como fatores não ligados aos arranjos federativos, também afetaram os resultados das políticas educacionais.

Portanto, por um lado, as constatações para o arranjo federativo argentino não deram indícios que pudessem confirmar a hipótese de que uma estrutura político-institucional descentralizada combinada à um arranjo federativo da educação também descentralizado dificultaram a produção de políticas universais e equânimes. As características das dimensões político-institucional e legislativa do arranjo argentino, com a forte participação das províncias na produção de políticas nacionais, favoreceu o desenvolvimento universal do ensino. Além disso, a combinação desse arranjo com a descentralização administrativa do ensino gerou uma

cobertura territorial mais heterogênea no ensino, mas que não se traduziu em maiores desigualdades entre as províncias.

Por outro lado, o caso brasileiro trouxe evidências que indicaram a confirmação da hipótese de que a centralização político-institucional e legislativa, num arranjo federativo que impôs maiores limites a liberdade dos governos subnacionais na condução do ensino, favoreceu a adoção e expansão de políticas nacionais universais. Contudo, a forte atuação do governo federal na coordenação e produção de políticas nacionais de educação, com instrumentos de gestão e financiamento do ensino, não gerou as condições suficientes para combater as desigualdades territoriais no ensino, apesar de terem contribuído para a sua diminuição.

Enfim, o federalismo importa conforme as competências são distribuídas entre os entes federados, a capacidade de coordenação do governo nacional e a vinculação e redistribuição de recursos para a implementação de políticas. O federalismo, a partir dos casos pesquisados, longe de ser um impeditivo para a adoção de políticas universais na educação, pode ser muito importante para favorecer a universalização do ensino. Contudo, outros fatores contextuais, históricos, políticos e socioeconômicos parecem ter maior impacto sobre os resultados das políticas educacionais, particularmente na igualdade entre as unidades federadas. Se o papel redistributivo e regulador do governo nacional no financiamento do ensino, com indução do comportamento dos governos subnacionais, pode ter efeitos valiosos para diminuir as desigualdades, não são suficientes para eliminá-las. Nesse caso, as decisões políticas descentralizadas e as condições socioeconômicas das unidades federadas podem tanto favorecer quanto manter as desigualdades territoriais.

Referências bibliográficas.

ABALOS, M. G. Las provincias y sus relaciones con la Nación y municipios en el federalismo argentino. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. III. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2010. p. 211-234.

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, Departamento de Ciência Política da USP, 1998. 253 p.

_____. **A coordenação federativa no Brasil**: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista Sociologia Política, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: TEIXEIRA, S. M. F. (Org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento**: Brasil e Espanha. 1 ed. Rio Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 77-126.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir as diversidades. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

_____. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo intergovernamental**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana; Editora: Moderna, 2012. p. 17-30.

AGUIAR, M. A. S. **O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do governo FHC**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 72-89, 2002.

ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo e políticas sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

_____. **Recentralizando a Federação?** Revista Sociologia Política, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.

ALTAVILLA, C. Asignación de competencias y atribución de facultades tributarias en el régimen municipal argentino. Alcance y límites del poder tributario municipal. In: HERNÁNDEZ, A. M.; REZK, E.; CAPELLO, M. **Propuestas para fortalecer el federalismo argentino**. 1ª ed. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2015. p. 413-448.

AMENTA, E. What we know about the development of social policy: comparative and historical research in comparative and historical perspective. In: MAHONEY, J; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). **Comparative Historical Analysis in the Social Science**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 91-130.

_____. State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect. In: JANOSKI, T. et al. (Eds). **The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization**. Cambridge: Cambridge University Press. 2005. p. 96-114.

ARAUJO, G. C. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARDANAZ, M.; LEIRAS, M.; TOMMASI, M. **The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability**. IDB Working Paper Series, New York, n. 327, p. 1-52, 2012.

ARGENTINA. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Evaluación Educativa. **Aprender 2018: informe nacional de resultados 6º ano nivel primario**. Ciudad de Buenos Aires: SEE Educativa, 2019a. 136p.

_____. Ministerio de Educación. Secretaría de Evaluación y Información Educativa. **Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019**. Ciudad de Buenos Aires: SEIE, 2019b. 314p.

ARRETCHE, M. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. **Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n.2, p. 377-423, 2009.

_____. **Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?** Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

_____. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora FIOCRUZ, 2012. 232 p.

_____. **Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism?** Political Institutions and Policy Change in Brazil. Journal of Politics in Latin America, Hamburg, v. 5, n. 2, p. 133-150, 2013.

_____. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: _____ (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 193-222.

_____. Between federal and unitary states: a misleading dichotomy. In: MENDES, C. H.; GARGARELLA, R.; GUIDI, S. (Eds). **The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2022.

BELISLE, J. M. Notas sobre organización y funcionamiento de los partidos políticos en el federalismo argentino. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. II. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009. p. 289-308.

BERNAL, R. M. **Un análisis del desarrollo de las autonomías municipales en el federalismo argentino**. El caso de la provincia de Córdoba. *Criterio Jurídico*, Santiago del Cali, v. 13, n. 2, p. 149-174, 2014.

BERNETTI, J. L.; PUIGGRÓS, A. **Peronismo: cultura política y educación (1945-1955)**. *História de la Educación en la Argentina*, v. V. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1993. 368p.

BERTAINA, N. Federalismo fiscal, su deterioro. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. I. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2008. p. 155-188.

BORGES, A. Eleições Presidenciais, Federalismo e Políticas Sociais. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.) **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 121-150.

BOTANA, N. R. El Federalismo Liberal en Argentina: 1852-1930. In: CARMAGNANI, M. (Coord.). **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. 1 ed. Cidade de México: El Colégio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 224-259.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2019: resumo técnico**. Brasília: INEP, 2021. 81p.

BUCHANAN, J. M. **Federalism as an Ideal Type Political Order and an Objective for Constitutional Reform**. *The Journal of Federalism*, Oxford, v. 25, n. 2, p. 19-27, 1995.

BUCCIARELLI, M. A.; JENSEN, S. **La historiografía de los Territorios Nacionales: un campo en construcción**. Anuario del Centro de Estudios Historicos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, Córdoba, n. 8, p. 183-200, 2008.

BUNGE, C. O. **El federalismo argentino**. 1897. Tese (Doutorado em Jurisprudência) – Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1897.

BUTELER, G. E. B. La ruptura del pacto federal en lo fiscal. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. I. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2008. p. 109-118.

_____. Aspectos políticos del federalismo. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. II. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009. p. 277-288.

CAMARGO, A. La Federación Sometida. Nacionalismo Desarrollista y Inestabilidad Democrática. In: CARMAGNANI, M. (Coord.). **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. 1 ed. Cidade de México: El Colégio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 300-362.

CAMPOS, G. J. B. El Federalismo Argentino desde 1930 hasta la actualidad. In: CARMAGNANI, M. (Coord.). **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. 1

ed. Cidade de México: El Colégio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 363-396.

CAMPOS, R. H. **La educación y el sistema constitucional y provincial**. 1990. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1990.

CANELO, P. **Construyendo elites dirigentes**. Los gobernadores provinciales durante la dictadura militar (Argentina, 1976-1983). Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, Córdoba, n. 11, p. 323-341, 2011.

CARLI, S. Infancia y sociedad: la mediación de las asociaciones, centros y sociedades populares de educación. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino**. Historia de la Educación en la Argentina, v. II. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1991. p. 13-46.

_____. El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la Educación Nueva. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **Escuela, Democracia y Orden (1916-1943)**. Historia de la Educación en la Argentina, v. III. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1992. p. 99-160.

_____. Modernidad, diversidad cultural y democracia en la historia educativa entrerriana (1883-1930). In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-19445)**. Historia de la Educación en la Argentina, v. IV. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1993. p. 185-238.

CARNIELLI, B. L. **O dispêndio com a instrução elementar no Império**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 81, n. 197, p. 29-39, 2000.

CARRANZA, M. A. **Atribuciones nacionales y provinciales**. 1896. Tese (Doutorado em Jurisprudência) – Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la Capital, Buenos Aires, 1896.

CARTOLANO, M. T. P. **Benjamin Constant e a instrução pública no início da República**. 1994. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

CARVALHO, J. M. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, M. (Coord.). **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. 1 ed. Cidade de México: El Colégio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 51-80.

CARVALHO, M. M. C. Reformas da instrução pública. In: LOPES; E. M. T; FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de Educação no Brasil**. 5ª ed.; 4ª reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020. p. 225-252.

CASTANHA, A. P. **O Ato Adicional de 1834 na história da educação brasileira**. Revista Brasileira de História da Educação, Maringá, v.6, n. 11, p. 169-195, 2006.

CETRÁNGOLO, O.; GATTO, F. **Descentralización Fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado.** In: SEMINÁRIO LOCAL Y REGIONAL: hacia la construcción de territorios competitivos e inovadores. Quito, 2002. p. 1-42.

CHIARAMONTE, J. C. El Federalismo Argentino en la primera mitad del siglo XIX. In: CARMAGNANI, M. (Coord.). **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina.** 1 ed. Cidade de México: El Colégio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 81-132.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006.** Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.

COCORDA, E. **Relaciones intergubernamentales y reformas federales en la educación argentina.** Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Cidade do México, v. XXX, n. 2, p. 43-84, 2000.

COLLIER, D. **Understanding Process Tracing.** Political Science and Politics, Cambridge, v. 44, n. 4, p. 823-630, 2011.

CONSED. Estatuto do Conselho Nacional de Secretários da Educação – Consed. Rio Branco, 23 jun. 2010.

CORBETTA, J. C. **La transformación del Estado Argentino: 1943-1955.** Su estudio a través de la legislación. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 2018.

CORRÊA, D. A. **Os governos Getúlio Vargas (1930-1945) e a Educação Física Escolar no Estado de São Paulo: lembranças de velhos professores.** 2009. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

COSTA, F. L. **O Federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação básica no Brasil.** 2012. 254p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CRUZ, G.; ROCHA, R. **Efeitos do FUNDEF/B sobre Frequência Escolar, Fluxo Escolar e Trabalho Infantil: uma análise com base nos censos 2000 e 2010.** Estudos Econômicos, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 39-75, 2018.

CURY, C. R. J. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença.** Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002.

_____. **Direito à educação, escravatura e ordenamento jurídico no Brasil Império.** Cadernos de História da Educação, Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, v. 19, n. 1, p.110-148, 2020a.

_____. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES; E. M. T; FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de Educação no Brasil.** 5ª ed.; 4ª reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020b. p. 567-584.

DAVOK, E. F. **Qualidade em Educação**. Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior, Campinas, v.12, n. 3, p.505-513, 2007.

DE LUCA, A. Consejos Escolares de Distrito: subordinación o participación popular. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **Sociedad civil y Estado en las orígenes del sistema educativo argentino**. História de la Educación en la Argentina, v. II. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1991. p. 47-70.

DRAIBE, S. M. **O Welfare State no Brasil**: características e perspectivas. Cadernos de Pesquisa da UNICAMP, Campinas, n. 8, p. 1-53, 1993.

_____. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Social, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

_____. Estado de Bem-Estar Social, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 27-64.

DUSSEL, I.; PINEAU, P. De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primero peronismo. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **Discursos pedagógicos e imaginario social em el peronismo (1945-1955)**. História de la Educación en la Argentina, v. VI. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1995. p. 107-176.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. 335 p.

FALCO, J. G. **Estatística Aplicada**. Cuiabá: EdUFMT; Curitiba: UFPR, 2008. 92p.

FALLETI, T. G. Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal. In: CALVO, E.; MEDINA, J. M. A. (Eds.). **El federalismo electoral argentino**: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires: Editora Eudeba, 2001. p. 229-255.

_____. **A Sequential Theory of Decentralization**: Latin America Cases in Comparative Perspective. American Political Science Review, Cambridge, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.

_____. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais**: o Brasil em perspectiva comparada. Revista de Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 46-84, 2006.

_____. **Decentralization and Subnational Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2010. 285p.

_____. Decentralization in time: A process-tracing approach to federal dynamics of change. In: BENZ, A.; BROSCHEK, J. (Eds.). **Federal Dynamics**: Continuity, Change and the Varieties of Federalism. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 140-166.

FAUSTO, B.; DEVOTO, F. J. **Brasil e Argentina**: um ensaio de história comparada (1850-2002). 1ª ed. São Paulo: Editora 34, 2004. 576p.

FELDFEBER, M.; IVANIER, A. **La descentralización educativa em Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente.** Revista Mexicana de Investigación Educativa, Cidade de México, v.8, n. 18, p. 421-445, 2003.

FERRARO, A. R. **Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos?** Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 81, p. 21-47, 2002.

FERREIRA JR., A. **História da Educação Brasileira: da Colônia ao século XX.** São Carlos: EdUFSCar, Universidade Federal de São Carlos, 2010. 123p.

FILHO, L. M. F. Instrução elementar no século XX. In: LOPES; E. M. T; FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de Educação no Brasil.** 5ª ed.; 4ª reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020. p. 135-150.

FONSECA, C. R. S. **Federalismo e Políticas de Educação Básica: uma análise das desigualdades territoriais na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional.** 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

FRANZESE, C. **Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas.** 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2010.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.) **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 361-386.

FURTADO, C. **A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos.** 4ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 494p.

GAGLIANO, R. S. Aportes para la construcción de una historia critica de la adolescencia en la Argentina. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **Escuela, Democracia y Orden (1916-1943).** História de la Educación en la Argentina, v. III. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1992. p. 299-341.

_____. Consideraciones sobre la adolescencia en el período. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **Discursos pedagógicos e imaginario social em el peronismo (1945-1955).** História de la Educación en la Argentina, v. VI. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1995. p. 177-204.

GANDULFO, A. La expansion del Sistema escolar argentine: informe estadístico. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **Sociedad civil y Estado en las orígenes del sistema educativo argentino.** História de la Educación en la Argentina, v. II. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1991. Apéndice 1. p. 309-337.

GARAT, P. M. La distribución de la renta tributaria federal y el sistema de coparticipación en la organización constitucional argentina. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino.** 1ª ed. Colección Federalismo, v. I. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2008. p. 67-108.

GARCÉS, L. San Juan: De Sarmiento a la búsqueda del sujeto popular. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)**. História de la Educación en la Argentina, v. IV. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1993. p. 393-444.

GARMAN, C.; HAGGARD, S.; WILLS, E. **Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin America Cases**. World Politics, Cambridge, v. 53, n. 2, p. 205-236, 2001.

GELLI, M. A. El federalismo en emergencia y su necesaria reconstrucción. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. III. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2010. p. 9-28.

GEORGE, A. L.; BENNETT. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, MIT Press, 2005. 429p.

GERMANO, J. W. **Estado Militar e Educação no Brasil 1964/1985**: um estudo sobre a política educacional. 1990. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990.

GERRING, J. What is a Case Study? In: _____. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 17-36.

GIBSON, E. L. Federalism and Democracy in Latin America: Theoretical Connections and Cautionary Insights. In: _____ (Ed.) **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004. p. 1-28.

GONZÁLEZ, L. Raíces estructurales y efectos redistributivos de la centralización y la descentralización en Argentina. In: FALLETI, T. G.; GONZÁLEZ, L.; LARDONE, M. (Eds.). **El federalismo argentino en perspectiva comparada**. Córdoba: EDUCC, Universidad Católica de Córdoba, 2012. p. 205-230.

GUERRA, A. E.; SANTOS, M. M. D. O “Atlas do Império no Brasil”: uma proposta de definição dos limites do Brasil no século XIX. In: SIMPÓSIO LUSOBRASILEIRO DE CARTOGRAFIA HISTÓRICA, 4., 2011, Universidade do Porto, Porto. *Publicação de comunicações*, Porto, 2011. p. 1-18.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

HASENBALG, C. Estatísticas do Século XX: Educação. In: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatística do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. p. 91-110.

HERNÁNDEZ, A. M. Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino. In: _____. (Dir.). **Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. II. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009. p. 11-69.

HÖFLING, E. M. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, 2001.

HORTA, J. S. B. **Direito à educação e obrigatoriedade escolar**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 104, p. 5-34, 1998.

IMMERGUT, E. M. **As Regras do Jogo**: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 139-166, 1995.

_____. Núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Coletânea de Políticas Públicas**: introdução à teoria da política pública. Brasília: ENAP, v. 1, 2007a. p. 155-195.

_____. Institutional constrains on policy. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2007b. p. 557-571.

_____. Political Institutions. In: CASTLES, F. G. et al. (Ed.). **The Oxford Handbook of the Welfare State**. New York: Oxford University Press, 2010. p. 227-244.

INMAN, R. P.; RUBINFELD, D. L. **Rethinking Federalism**. Journal of Economic Perspectives, Philadelphia, v. 11, n. 4, p. 43-64, 1997.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil**: Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações. Campinas, Editora Alínea, 2001. 141p.

JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; TUMPENNY, J. Policy Dismantling: an introduction. In: BAUER, M. W. et al. (Eds.). **Dismantling Public Policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3-51.

KREUTZ, L. A educação de imigrantes no Brasil. In: LOPES; E. M. T; FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de Educação no Brasil**. 5ª ed.; 4ª reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020. p. 347-370.

LIMONGI, F. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (Org.). **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008. p. 23-56.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011. 398 p.

LOPES, E. M. T. Conselhos de Bárbara Heliodora. In: LOPES; E. M. T; FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de Educação no Brasil**. 5ª ed.; 4ª reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020. p. 253-268.

LOPES, V. B. S. **Cooperação federativa e financiamento da educação no atual PNE (2014-2024)**: uma análise dos processos de implementação do SNE, do CAQi e do CAQ. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, no prelo.

LOSA, N. O. Federalismo: aspectos históricos en la República Argentina. Proyecciones en el presente. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. II. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009. p. 177-190.

LOVE, J. L. Federalismo y Regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, M. (Coord.). **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. 1 ed. Cidade de México: El Colégio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 180-220.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. **Entre Cooperação e Centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-83, 2015.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the “New Institucionalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-38.

_____. **Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 16, n. 31, p.121-142, 2008.

MARENGO, R. Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino**. História de la Educación en la Argentina, v. II. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1991. p. 71-176.

MARQUES, E. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora da UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MARTIRÉ, E. El federalismo en la República Argentina. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. II. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009. p. 103-120.

MAY, R. J. **Federalism and Fiscal Adjustment**. London: Oxford University Press, 1969. 192p.

MEDEIROS, M. **Medidas de desigualdade e pobreza**. Brasília: EdUNB, 2012. 172p.

MELO, M. A. **O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Textos para discussão, 128. Brasília, n. 40, p. 1-111, 2008.

MENICUCCI, T. M. G. Os argumentos analíticos: a perspectiva histórica e institucional. In: _____. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 21-56.

MENICUCCI, T. M. G.; LEANDRO, J. G. **Arranjo Federativo e Desigualdades em Saúde no Brasil e na Argentina**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 66, n. 4, p. 1-46, 2023.

MENSAQUE, A. Z. El federalismo en la Argentina. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. II. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009. p. 151-175.

MORENO, I. J. R. El anhelo constituyente. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. II. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009. p. 121-140.

MUELLER, S. **Shared Rule in Federal Political Systems**: Conceptual Lessons from Subnational Switzerland. The Journal of Federalism, Oxford, v. 44, n. 1, p. 82-108, 2013.

MUKAI, T. **Competências dos entes federados na Constituição de 1988**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 184, p. 86-96, 1991.

NUNES, C. (Des)encantos da modernidade pedagógica. In: LOPES; E. M. T; FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de Educação no Brasil**. 5ª ed.; 4ª reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020. p. 371-398.

OATES, W. E. **An Essay on Fiscal Federalism**. Journal of Economic Literature, Philadelphia, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F; G. **Federalism and the Welfare State**: new world and European experiences. New York: Cambridge University Press, 2005. 363p.

OLIVEIRA; A. E. B.; LUQUINI, R. A. **A gênese do federalismo brasileiro**. História e Cultura, Franca, v. 10, n. 1, p. 251-270, 2021.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir as diversidades. Brasília: UNESCO, 2010. p. 13-35.

OSSANNA, E. et al. Una aproximación a la educación santafesina de 1885 a 1945. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)**. História de la Educación en la Argentina, v. IV. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1993. p. 445-490.

PAIVA, V. **Um século de educação republicana**. In: Ciclo de Conferências e Painéis, 1989, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Pro-posições, Campinas, 1989. p. 7-18.

PALMA FILHO, J. C. A República e a Educação no Brasil: Primeira República (1889-1930). In: _____. (Org.). **Pedagogia Cidadã**: cadernos de formação. 3ª ed. São Paulo: Editora Santa Clara, 2005a. p. 49-60.

_____. A Educação brasileira no período de 1930 a 1960: a Era Vargas. In: _____. (Org.). **Pedagogia Cidadã**: cadernos de formação. 3ª ed. São Paulo: Editora Santa Clara, 2005b. p. 61-74.

PALOTTI, P. L. M; MACHADO, J. A. **Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”**: as Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PEREIRA, J. M. V. **Federalismo e financiamento da educação pública**: uma análise da equidade fiscal na educação infantil e ensino fundamental nos municípios brasileiros. 2018. 130f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

PERES, P. S. **Comportamento ou instituições?** A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, 2008.

PERES, T. R. Educação brasileira no Império. In: PALMA FILHO, J. C. (Org.). **Pedagogia Cidadã**: cadernos de formação. 3ª ed. São Paulo: Editora Santa Clara, 2005. p. 29-47.

PETERSON, P. E. **The Price of Federalism**. New York: The Twentieth Century Fund, INC., 1995. 239p.

PIERSON, P. **When Effect Becomes Cause**: Policy Feedback and Political Change. World Politics, Cambridge, v. 45, n. 4, p. 565-628, 1993.

_____. **Fragmented Welfare States**: Federal Institutions and the Development of Social Policies. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

_____. **Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics**. The American Political Science Review, Cambridge, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

_____. **The Study of Policy Development**. Journal of Policy History, Cambridge, v. 17, n. 1, p. 34-51, 2005.

_____. Public policy as institutions. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONECK, S.; GALVIN, D. (Orgs.). **Rethinking political institutions**: The Art of the State. New York: New York University Press, 2006. p. 114-131.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. **El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea**. Revista Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo, v. 17, n. 1, p. 7-38, 2008.

PNUD. **Human Development Report 2016**: Human Development for Everyone. New York, UNDP, 2016, 286p.

PUIGGRÓS, A. Introducción. In: _____. **Sociedad civil y Estado en las orígenes del sistema educativo argentino**. História de la Educación en la Argentina, v. II. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1991, p. 7-12.

_____. La educación argentina desde la reforma Saavedra-Lamas hasta el fin de la década infame. In: _____. **Escuela, Democracia y Orden (1916-1943)**. História de la Educación en la Argentina, v. III. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1992. p. 15-98.

_____. **Sujetos, Disciplina y Curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino.** *História de la Educación en la Argentina*, v. I. 2ª ed. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1994. 374p.

_____. **Qué pasó en la educación argentina:** breve historia de la conquista hasta el presente. 1ª ed. Buenos Aires: Editorial Galerna, 2003. 224p.

RAMOS, E. S. **Resistência e regressividade na formação econômica e fiscal do Império brasileiro (1822-1889).** In: ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRICA ECONÔMICA, 10.; Conferência Internacional de História Econômica, 8., 2020, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo. Anais do ABPHE, São Paulo, 2020. p. 1-20.

REZENDE, F. **Descentralização e Transferências Intergovernamentais de Recursos na América Latina:** Argentina, Brasil e Colômbia. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, Santa Fe, v. 7, n. 9, p. 55-102, 2007.

_____. **Federalismo Fiscal:** em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 71-88.

REZK, E. Nueva propuesta de arreglos fiscales interjurisdiccionales para Argentina. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino.** 1ª ed. Colección Federalismo, v. I. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2008. p. 189-220.

RIANI, J. L. R.; GOLGHER, A. B. Indicadores Educacionais a partir da base de dados do IBGE. In: RIOS-NETO, E.; RIANI, J. (Orgs.). **Introdução à Demografia da Educação.** Campinas: ABEP, 2004. p. 89-128.

RIKER, W. H. **Federalism:** Origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown and Company, 1964. 169p.

RITZKAT, M. G. B. Preceptoras alemãs no Brasil. In: LOPES; E. M. T; FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de Educação no Brasil.** 5ª ed.; 4ª reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020. p. 269-290.

RIVAS, A. **Radiografía de la educación argentina.** 1 ed. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2010. 180 p.

ROCHA, M. B. M. **Educação conformada:** a política pública de educação (1930-1945). 1990. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990.

RODRIGUES, J. N.; MOSCARELLI, F. **Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução as políticas públicas brasileiras.** *GeoTextos*, Salvador, v. 11, n. 1, p. 139-166, 2015.

RODRÍGUEZ, L. La educación de adultos en la Argentina. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino.** *História de la Educación en la Argentina*, v. II. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1991, p. 177-224.

_____. El adulto como sujeto pedagógico y la construcción de nuevos sentidos. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **Discursos pedagógicos e imaginario social em el peronismo (1945-1955)**. História de la Educación en la Argentina, v. VI. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1995. p. 259-284.

RODRÍGUEZ, M. V. **O papel da escola no Estado Peronista**. 1996. 618p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.

ROSTHEIN, B. Political Institutions: an overview. In: GOODIN, R. E.; KLINGERMAN, H. (Eds.). **A New Handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press, 1996. p. 133-166.

RUIZ, G. **La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales**. Revista de Educación, Buenos Aires, n. 348, p. 283-307, 2009.

SABSAY, D. A. Consideraciones en torno al federalismo argentino. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. II. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009. p. 247-270.

SAGUIR, J. La Federación Argentina como resultado estratégico de los conflictos interprovinciales. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. II. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009. p. 207-243.

SAMUELS, D. J.; MAINWARING, S. Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil. In: GIBSON, E. L. (Ed.) **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004. p. 85-130.

SANO, H. **Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro**: os Conselhos de Secretários Estaduais. 308 f. 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2008.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Federalismo e Articulação Intergovernamental: os Conselhos de Secretários Estaduais. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 213-246.

SANTOS, J. A. A trajetória da educação profissional. In: LOPES; E. M. T; FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de Educação no Brasil**. 5ª ed.; 4ª reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020. p. 205-224.

SCHARPF, F. W. **The Joint-Decision Trap Revisited**. Journal of Common Market Studies, Londres, v. 44, n. 4, p. 845-864, 2006.

SCHNEIDER, M. C. et. al. **Métodos de mensuração das desigualdades em saúde**. Revista Panamericana de Salud Publica, Washington, v. 12, n. 6, p. 1-17, 2002.

SCHUELER, A. F. M; MAGALDI, A. M. B. M. **Educação Escolar na Primeira República**: memória, história e perspectivas de pesquisa. Tempo, Niterói, v. 13, n. 26, p. 32-55, 2009.

SCHULTZE, R. O. **Föderalismus als Alternative?** Überlegungen zur territorialen Reorganisation von Herrschaft. Zeitschrift für Parlamentsfragen, Sachsen-Anhalt, v. 21, n. 3, p. 475-490, 1990.

SCIOSCIOLI, S. **La educación básica como derecho fundamental:** implicaciones y alcances en el contexto de un estado federal. Buenos Aires: Editora Eudeba, Universidad de Buenos Aires, 2015. 528p.

SILVA, M. S. **Teoria do Federalismo Fiscal:** notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah, Ter-Minassian. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117-137, 2005.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analyses in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Orgs.). **Bringing the state back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

SMITS, J.; PERMANYER, I. **Data Descriptor:** The Subnational Human Development Database. Scientific Data, Londres, p. 1-15, 2019.

SOARES, M. M. **Federação, Democracia e Instituições Políticas.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 137-163, 1998.

_____. **Formas de Estado:** Federalismo. Manuscrito, Belo Horizonte, p. 1-20, 2013.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e Políticas Sociais na Argentina e no Brasil.** In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Ciência Política, 2016. p. 1-27.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. **Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-561, 2016.

SOUZA, C. M. Federalismo e Políticas Públicas Nacionais: diversidade ou uniformidade? In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (Orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo:** tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016. p. 131-153.

_____. **Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas:** experiências federativas no cenário nacional e internacional. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.35, p. 1-14, 2019.

STEINMO, S. What is Historical Institutionalism? In: PORTA, D. D.; KEATING, M. (Eds.). **Approaches in the Social Sciences,** Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 150-178.

STEPAN, A. **Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia:** Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

TEIXEIRA, S. M. F. **Política Social e democracia**: reflexões sobre o legado da seguridade social. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 400-417, 1985.

THELEN, K. **Historical institutionalism in comparative politics**. Annual Review of Politics Science, California, v. 2, p. 369-404, 1999.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONSTRETH, F. (Eds.). **Structuring Politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

TIEBOUT, C. M. **A Pure Theory of Local Expenditures**. The Journal of Political Economy, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TOMMASI, M. **Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s**. Working Paper, Stanford, n. 147, p. 1-80, 2002.

TOMIO, F. R. L.; ORTOLAN, M. A. B.; CAMARGO, F. S. **Análise Comparativa dos Modelos de Repartição de Competências legislativas nos Estados Federados**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, n. 51, p.73-100, 2010.

TREISMAN, D. **The Architecture of Government**: rethinking political decentralization. 1ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 350p.

TSEBELIS, G. **Processo Decisório em Sistemas Políticos**: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.

_____. **Veto players**: how political Institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002. 320p.

UNDIME. Estatuto Social da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação – Undime. Brasília, DF, 15 set. 2021.

VAZQUEZ, D. A. **Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais**: os impactos do Fundef. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia Social e Trabalho) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

_____. Desigualdades Interestaduais no Financiamento da Educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, p. 245-274.

VIA, A. D. El sistema federal fiscal. In: HERNÁNDEZ, A. M. (Dir.). **Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino**. 1ª ed. Colección Federalismo, v. I. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2008. p.47-66.

VISWANATHAN, R. Fiscal Federalism and Regional Equity. In: WATTS, R. L; CHATTOPADHYAY, R. (Eds.). **Emerging issues in fiscal federalism**. New Delhi: Viva Books, Forum of Federations, v. 2, 2008. p. 77-97.

WATTS, R. L. Origins of Cooperative and Competitive Federalism. In: GREER, S. L. **Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 201-223.

_____. **Comparing Federal Systems**. 3ª ed. London: McGill-Queen's University Press, 2008. 205 p.

WEINGAST, B. R. **The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development**. The Journal of Law, Economics & Organization, Oxford, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995.

WEIR, M. When Does Politics Create Policy? The Organizational Politics of Change. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. (Eds.). **Rethinking Political Institutions: The Art of the State**. New York: New York University Press, 2006. p. 171-186.

ZIPEROWICH, R. W. Memoria de una educadora: experiencias alternativas en la provincia de Santa Fe durante los últimos años de la década del 10, la del 20 y primeros años de 1930. In: PUIGGRÓS, A. (Dir.). **Escuela, Democracia y Orden (1916-1943)**. Historia de la Educación en la Argentina, v. III. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1992. p. 161-256.

ZOTTI, S. A. **O ensino secundário no Império Brasileiro: considerações sobre a função social e o currículo do Colégio D. Pedro II**. Revista HISTEDBR, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, n. 18, p. 29-44, 2005.

Legislação

Argentina

ARGENTINA. Constituição (1853). **Constitución de la Confederación Argentina, 1853**. CABA: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Sistema Argentino de Información Jurídica. Disponível em: http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf. Acesso em: 17 mai. 2021.

_____. **Constituição argentina, 1853**. Texto constitucional de 1º de maio de 1853 com as alterações adotadas pela reforma de 25 de setembro de 1860. CABA: Congreso de la Nación, Biblioteca del Congreso. Disponível em: http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf. Acesso em: 17 mai. 2021.

_____. Constituição (1949). **Constitución de la Nación Argentina, 1949**. CABA: Congreso de la Nación, Biblioteca del Congreso, 1949. 75p. Disponível em: http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf. Acesso em: 01 ago. 2021.

_____. Constituição (1994). **Constitución de la Nación Argentina, 1994**. CABA: Congreso de la Nación, Biblioteca del Congreso, 1994. 9p. Disponível em: http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf. Acesso em: 04 fev. 2022.

_____. Congreso de la Nación Argentina. Ley n. 463 del 21 de septiembre de 1871. Subvenciones para la instrucción primaria en las provincias. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires,

1871. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:463%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:463%20)). Acceso em: 28 jun. 2021.

_____. Ley n. 1.420 del 26 de junio de 1884. Ley de Educación Común. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 1884. Disponible: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:1420%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:1420%20)). Acceso em: 11 jul. 2021.

_____. Ley n. 1.532 del 10 de octubre de 1884. Organización y Límites de los Territorios Nacionales. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 1884. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:1532%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:1532%20)). Acceso em: 12 jul. 2021.

_____. Ley n. 4.874 del 30 de septiembre de 1905. Establecimientos Educativos de la educación primaria e escuelas rurales. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 18 nov. 1905. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:4874%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:4874%20)). Acceso em: 14 jul. 2021.

_____. Ley n. 12.139 del 21 de diciembre de 1934. Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 28 dic. 1934. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:12139%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:12139%20)). Acceso em: 25 jul. 2021.

_____. Ley n. 12.558 del 30 septiembre de 1938. Creación de la Comisión Nacional de Ayuda Escolar. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 1938. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:12558%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:12558%20)). Acceso em: 25 jul. 2021

_____. Ley n. 13.529 del 7 de julio de 1949. Fijase para cada secretaría de estado en que se divide el despacho de los negocios de la Nación y derogase la ley n. 3727. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 15 jul. 1949. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:13529%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:13529%20)). Acceso em: 01 ago. 2021.

_____. Ley n. 13.548 del 24 de agosto de 1949. Organismos del Estado: fijase su dependencia y integración. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 29 ago. 1949. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:13548%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:13548%20)). Acceso em: 01 ago. 2021.

_____. Ley n. 14.389 del 30 de septiembre de 1954. Ingreso de Alumnos de Institutos Oficiales Provinciales en los Cursos de Enseñanza Media y Superior Nacionales. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 26 oct. 1954. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:14389%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:14389%20)). Acceso em: 04 ago. 2021.

_____. Ley n. 19.682 del 15 de junio de 1972. Creación del Consejo Federal de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 22 jun. 1972. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:19682%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:19682%20)). Acceso em: 14 ago. 2021.

_____. Ley n. 19.988 del 30 de noviembre de 1972. Validez Nacional de titulos oficiales y no oficiales de establecimientos educacionales provinciales. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 7 dic. 1972. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:19988%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:19988%20)). Acceso em: 14 ago. 2021.

_____. Ley n. 20.221 del 21 de marzo de 1973. Ley Convenio de Coparticipación de Impuestos Nacionales a partir del 1/1/73, deroga las leys n. 14.788 y 14.390 y el artículo 7 de la Ley de Impuesto Sustitutivo del Gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 28 mar. 1973. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:20221%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:20221%20)). Acceso em: 15 ago. 2021.

_____. Ley n. 23.548 de 22 del enero de 1988. Establese el Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las provincias a partir del 1/1/88. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 26 ene. 1988. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:23548%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:23548%20)). Acceso em: 03 fev. 2022.

_____. Ley n. 24.049 del 2 de enero de 1992. Transferencia a las provincias y a la municipalidad de Buenos Aires de servicios educativos. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 7 ene.1992. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:24049%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:24049%20)). Acceso em: 03 fev. 2022.

_____. Ley n. 24.195 del 14 de abril de 1993. Ley Federal de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 5 may. 1993. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:24195%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:24195%20)). Acceso em: 07 fev. 2022.

_____. Ley n. 24.856 de 1º de septiembre de 1997. Pacto Federal de Educación, ratificación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 1997. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:24856%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:24856%20)). Acceso em: 08 fev. 2022.

_____. Ley n. 26.075 del 21 de diciembre de 2005. Ley de Financiamiento Educativo, aumento de inversión entre los años 2006 y 2010. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 12 ene. 2006. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:26075%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:26075%20)). Acceso em: 25 mar. 2022.

_____. Ley n. 26.206 del 14 de diciembre de 2006. Ley de Educación Nacional. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 28 dic. 2006. [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:26206%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:26206%20)). Acceso em: 27 mar. 2022.

_____. Poder Ejecutivo de la Nación. Decreto n. 26.944 de 4 del septiembre de 1947. Establese las orientaciones fundamentales para la enseñanza publica. **Biblioteca Digital**, Ministerio de Educación de la Nación, CABA, Buenos Aires, 1947. Disponible em: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/3534.pdf>. Acceso em: 04 ago. 2021.

_____. Decreto n. 4.026 del 14 del febrero de 1948. Establese el Ministerio de Educación. **Biblioteca Digital**, Ministerio de Educación de la Nación, CABA, Buenos Aires, 1948. Disponible em: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/4026.pdf>. Acceso em: 04 ago. 2021.

_____. Decreto n. 17.087 del 13 de septiembre de 1956. Reconocimiento de títulos provinciales de enseñanza secundaria, normal y comercial. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 1956. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:17087%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:17087%20)). Acceso em: 06 ago. 2021.

_____. Decreto-lei n. 21.809 del 5 de junio de 1978. Transferencia de servicios educativos de la educación pre-primaria y primaria a las provincias. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 9 jun. 1978. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:21809%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:21809%20)). Acceso em: 15 ago. 2021.

_____. Decreto-lei n. 21.810 del 5 de junio de 1978. Transferencia de servicios educativos al Territorio de Tierra del Fuego y a la municipalidad de Buenos Aires. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 9 jun. 1978. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:21810%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:21810%20)). Acceso em: 15 ago. 2021.

_____. Junta Militar. Acta del 24 de marzo de 1976. Acta fijando el propósito y los objetivos básicos para el Proceso de Reorganización Nacional. **Centro Nacional de Documentación e Información Educativa**, CABA, Buenos Aires, 1980. Disponible em: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000162.pdf>. Acceso em: 14 ago. 2021.

BUENOS AIRES. Senado e y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Ley n. 888 del 26 de septiembre de 1875. Ley de Educación Común de Buenos Aires **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 1875. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:888%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:888%20)). Acceso em: 11 jul. 2021.

_____. Ley n. 11.612 del 22 de diciembre de 1994. Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 23 dec. 1995. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:11612%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:11612%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

_____. Ley n. 13.688 del 05 de julio de 2007. Ley Provincial de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 10 jul. 2007. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:13688%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:13688%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

CATAMARCA. Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Catamarca. Ley n. 4.843 del 06 de julio de 1995. Ley General de Cultura y Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 15 ago. 1995. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:4843%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:4843%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

_____. Ley n. 5.831 del 20 de diciembre de 2013. Ley de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 10 ene. 2014. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:5831%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:5831%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

CHACO. Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco. Ley n. 1.887-E de 2010. Ley de Educación Provincial. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 2010. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:1887%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:1887%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

CHUBUT. Legislatura de la Provincia del Chubut. Ley VIII n. 91 del 04 de noviembre de 2010. Ley de Educación de la Provincia de Chubut. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 19 nov. 2010. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:91%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:91%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

CÓRDOBA. Legislatura de la Provincia de Córdoba. Ley n. 9.870 del 15 de diciembre de 2010. Principios generales y fines de la educación en la provincia de Córdoba. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 06 ene. 2011. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:9870%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:9870%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

CORRIENTES. Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes. Ley n. 6.475 del 07 de noviembre de 2018. Ley de Educación Provincial. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 2018. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:6475%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:6475%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

ENTRE RÍOS. Legislatura de la Provincia de Entre Ríos. Ley n. 9.330 del 27 de junio de 2001. Ley Provincial de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 2001. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:9330%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:9330%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

_____. Ley n. 9.890 del 22 de diciembre de 2008. Ley Provincial de Educación de Entre Ríos. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 2009. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:9890%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:9890%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

FORMOSA. Legislatura de la Provincia de Formosa. Ley n. 1.470 del 09 de mayo de 2005. Régimen educacional. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 17 may. 2005. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:1470%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:1470%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

_____. Ley n. 1.613 del 02 de octubre de 2014. Ley General de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 2014. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:1613%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:1613%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

JUJUY. Legislatura de la Provincia de Jujuy. Ley n. 4.731 del 30 de noviembre de 1993. Ley General de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y

Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 18 ago. 2014. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:4731%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:4731%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

_____. Ley n. 5.807 del 29 de noviembre de 2013. Ley de Educación de la Provincia. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 24 ene. 2014. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:5807%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:5807%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

LA PAMPA. Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa. Ley n. 1.682 del 25 de abril de 1996. Ley Provincial de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 24 may. 1996. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:1682%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:1682%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

_____. Ley n. 2.511 del 28 de agosto de 2009. Nueva Ley de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 04 sep. 2009. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:2511%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:2511%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

LA RIOJA. Cámara de Diputados de la Provincia de La Rioja. Ley n. 6.660 del 17 de diciembre de 1998. Ley Provincial de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 10 sep. 1999. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:6660%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:6660%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

_____. Ley n. 8.678 del 23 de noviembre de 2009. Ley de Educación de la Provincia de La Rioja. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 05 feb. 2010. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:8678%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:8678%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

MENDOZA. Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza. Ley n. 6.970 del 03 de enero de 2002. Ley de educación pública provincial. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 01 feb. 2002. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:8678%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:8678%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

MISIONES. Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones. Ley n. 4.026 del 09 de diciembre de 2003. Ley General de Educación de la Provincia de Misiones. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 26 dec. 2003. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:4026%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:4026%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

NEUQUÉN. Legislatura de la Provincia de Neuquén. Ley n. 2.945 del 16 de diciembre de 2014. Ley Orgánica de Educación de la Provincia de Neuquén. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 09 ene. 2015. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:2945%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:2945%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

SALTA. Legislatura de la Provincia de Salta. Ley n. 6.829 del 12 de diciembre de 1995. Ley de Educación de la Provincia. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de

Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 08 abr. 1996. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:6829%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:6829%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

_____. Ley n. 7.546 del 18 de diciembre 2008. Ley de Educación de la Provincia de La Rioja. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 06 ene 2009. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:7546%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:7546%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

SAN JUAN. Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan. Ley n. 6.755 del 07 de noviembre de 1996. Ley Provincial de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 04 dec. 1996. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:6755%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:6755%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

_____. Ley n. 1.327-H del 16 de julio de 2015. Ley de Educación de la Provincia. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 21 ago. 2015. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:1327%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:1327%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

SAN LUIS. Ministério da Educação. Decreto n. 154 de 2008. Nueva Estructura de Niveles de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 2008. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:154%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:154%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

SANTA CRUZ. Poder Legislativo de la Provincia de Santa Cruz. Ley n. 3.305 del 22 de noviembre de 2012. Ley de Educación Provincial. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 04 ene. 2013. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:3305%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:3305%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

SANTIAGO DEL ESTERO. Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero. Ley n. 6.876 del 27 de diciembre de 2007. Ley Provincial de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 2008. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:6876%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:6876%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

RÍO NEGRO. Legislatura de la Provincia de Río Negro. Ley n. 4.819 del 20 de diciembre de 2012. Ley de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 24 ene. 2013. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:4819%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:4819%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

TIERRA DEL FUEGO. Poder Legislativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida y Islas del Atlántico Sur. Ley n. 159 del 11 de agosto de 1994. Ley de Educación, **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 17 ago. 1994. Disponible em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(número-norma:159%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(número-norma:159%20)). Acceso em: 20 fev. 2022.

_____. Ley n. 1.018 del 06 de enero de 2015. Ley de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 16

ene. 2015. Disponível em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:1018%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:1018%20)). Acesso em: 20 fev. 2022.

TUCUMÁN. Legislatura de la Provincia de Tucumán. Ley n. 7.463 del 25 de noviembre de 2004. Ley Provincial de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 10 dic. 2004. Disponível em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:7463%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:7463%20)). Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. Ley n. 8.391 del 29 de diciembre de 2010. Ley Provincial de Educación. **Sistema Argentino de Información Jurídica**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, CABA, Buenos Aires, 2011. Disponível em: [http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=\(numero-norma:8391%20\)](http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=(numero-norma:8391%20)). Acesso em: 20 fev. 2022.

Brasil

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**, 1824. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 12 set. 2021

_____. **Constituição brasileira**, 1824. Texto constitucional de 25 de março de 1824 com alterações adotadas pelo Ato Adicional n. 16 de 12 de agosto de 1834. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16. Acesso em: 12 set. 2021

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1891. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1934. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 27 nov. 2021.

_____. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1937. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 28 nov. 2021

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, 1946. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 04 dez. 2021.

_____. **Constituição brasileira**, 1946. Texto constitucional de 18 de setembro de 1946 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais n. 5/61 e 18/65. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 04 dez. 2021.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1967. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 08 dez. 2021.

_____. **Constituição brasileira**, 1967. Texto constitucional de 24 de janeiro de 1967 com as alterações adotadas pela emenda constitucional n. 1/69. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 08 dez. 2021.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. **Constituição brasileira**, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais n. 14/96, 59/09 e 108/20. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 mar. 2022.

_____. Secretaria de Estado dos Negócios do Império. Lei de 15 de outubro de 1827. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 29 out. 1827. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM.-15-10-1827. Acesso em: 14 set. 2021.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 28 dez. 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14024.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. Lei n. 5.537 de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 21 nov. 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15537. Acesso em: 17 dez. 2021.

_____. Lei n. 5.692 de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 18 ago. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692. Acesso em: 19 dez. 2021.

_____. Lei n. 9.131 de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 25 nov. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

_____. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 21 mar. 2022.

_____. Lei n. 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), na forma prevista no art. 60, § 7º, do ADCT, e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424. Acesso em: 03 abr. 2022.

_____. Lei n. 11.274 de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm. Acesso em: 09 abr. 2022.

_____. Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 60 do ADCT; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 22 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 09 abr. 2022.

_____. Lei n. 12.796 de 4 de abril de 2013. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796. Acesso em: 21 mar. 2022.

_____. Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 24 jun. 2022.

_____. Lei n. 14.113 de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 15 dez. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

_____. Poder Executivo. Decreto n. 1.331-A de 17 de fevereiro de 1854. Aprova o Regulamento para a reforma do ensino primário e secundário do Município da Corte. **Legislação Informatizada**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 1854. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-norma-pe.html>. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Decreto n. 19.850 de 11 de abril de 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação. **Legislação Informatizada**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 15 abr. 1931. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____. Decreto n. 19.890 de 18 de abril de 1931. Dispõe sobre a organização do ensino secundário. **Legislação Informatizada**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 31 dez. 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19890-18-abril-1931-504631-publicacaooriginal-141245-pe.html>. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____. Decreto n. 21.241 de 4 de abril de 1932. Consolida as disposições sobre a organização do ensino secundário e dá outras providências. **Legislação Informatizada**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 19 abr. 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21241-4-abril-1932-503517-publicacaooriginal-81464-pe.html>. Acesso em: 24 nov. 2021.

_____. Decreto n. 19.513 de 25 de agosto de 1945. Disposições regulamentares destinadas a reger a concessão do auxílio federal para o ensino primário. **Legislação Informatizada**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 30 ago. 1945. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-19513-25-agosto-1945-479511-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 06 dez. 2021.

_____. Decreto n. 2.264 de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. **Legislação Informatizada**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 28 jun. 1997. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2264-27-junho-1997-445021-norma-pe.html>. Acesso em: 03 abr. 2021.

_____. Decreto n. 6.253 de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamenta a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. **Legislação Informatizada**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 14 nov. 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6253-13-novembro-2007-563096-norma-pe.html>. Acesso em: 09 abr. 2021.

_____. Decreto-lei n. 4.244 de 9 de abril de 1942. Lei orgânica do ensino secundário. **Legislação Informatizada**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 10 abr. 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4244-9-abril-1942-414155-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 04 dez. 2021.

_____. Decreto-lei n. 4.958 de 14 de novembro de 1942. Institui o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. **Legislação Informatizada**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 14 nov. 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 04 dez. 2021.

_____. Decreto-lei n. 5.293 de 1º de março de 1943. Declara ratificada o Convênio Nacional de Ensino Primário. **Legislação Informatizada**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 3 mar. 1943. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5293-1-marco-1943-415364-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 04 dez. 2021.

_____. Decreto-lei n. 8.529 de 2 de janeiro de 1946. Lei Orgânica do Ensino Primário. **Legislação Informatizada**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 4 jan. 1946. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8529-2-janeiro-1946-458442-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 04 dez. 2021.

_____. Ato Complementar n. 40 de 30 de dezembro de 1968. Acrescenta item ao artigo 13 e revoga o parágrafo 6 do artigo 22 da constituição de 24/01/67. Modifica redação do parágrafo 4 do artigo 13; item 2 e parágrafos 2 e 4 do artigo 24; artigo 26 e seus itens 1, 2 e 3 e parágrafos 1, 2 e 3; parágrafo 2 do artigo 99; parágrafo 4 do artigo 136. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 10 jan. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-40-68.htm. Acesso em: 13 dez. 2021.

_____. Ato Institucional n. 1 de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 11 abr. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

_____. Ato Institucional n. 2 de 27 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 05 nov. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

_____. Ato Institucional n. 3 de 5 de fevereiro 1966. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 7 fev. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-03-66.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

_____. Ato Institucional n. 5 de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; o Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 13 dez. 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

_____. Ato Institucional n. 7 de 26 de fevereiro de 1969. Dispõe sobre subsídios de custo de deputados estaduais; sessões extraordinárias renumeradas das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais; remuneração de vereadores; contagem de tempo de serviço de mandato eletivo; eleições parciais para cargos executivos ou legislativos da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 17 mar. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-07-69.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

_____. Ato Institucional n. 8 de 2 de abril de 1969. Atribui competência ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes, para realizar, por decreto, a respectiva reforma administrativa, e dá outras

providências **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 2 abr. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-08-69.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

_____. Ato Institucional n. 10 de 16 de maio de 1969. Dispõe sobre a aplicação de penas acessórias em virtude de cassação de mandatos eletivos ou de suspensão de direitos políticos, com fundamento em Atos Institucionais. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 19 mai. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-10-69. Acesso em: 14 dez. 2021.

_____. Ato Institucional n. 11 de 14 de agosto de 1969. Fixa data das eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, estabelece normas para a coincidência de mandatos no âmbito municipal, extingue a justiça de paz eletiva, e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 14 ago. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-11-69. Acesso em: 14 dez. 2021.

_____. Ato Institucional n. 12 de 1º de setembro de 1969. Dispõe sobre o exercício temporário das funções de Presidente da República pelos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, enquanto durar o impedimento, por motivo de saúde, do Marechal Arthur da Costa e Silva, e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 10 set. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-12-69.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

_____. Ato Institucional n. 15 de 11 de setembro de 1969. Altera o art. 1º do Ato Institucional n. 11, de 14 de agosto de 1969, que fixa a data das eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 11 set. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-15-69.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

_____. Ato Institucional n. 16 de 14 de outubro de 1969. Declara a vacância dos cargos e fixa data para eleições e posse de Presidente e Vice-Presidente da República, e dá outras providências. **Centro de Estudos Jurídicos**, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, 16 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-16-69.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

ACRE. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Acre**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ALAGOAS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Alagoas**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

AMAPÁ. Constituição (1991). **Constituição do Estado do Amapá**, 1991. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1991. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

AMAZONAS. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Amazonas**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

BAHIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ESPÍRITO SANTO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Espírito Santo**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

GOIÁS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Goiás**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MARANHÃO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Maranhão**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MATO GROSSO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Mato Grosso**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

PARAÍBA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Paraíba**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

PARANÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Paraná**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

PERNAMBUCO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Pernambuco**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

PIAUI. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Piauí**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

RIO DE JANEIRO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Norte**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

RONDÔNIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Rondônia**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

RORAIMA. Constituição (1991). **Constituição do Estado de Roraima**, 1991. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1991. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

SÃO PAULO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de São Paulo**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

SERGIPE. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Sergipe**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

TOCANTINS. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Tocantins**, 1989. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1989. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Lei orgânica do Distrito Federal**, 1993. Brasília: Planalto, Portal da Legislação, 1993. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Acesso em: 12 mar. 2022.