

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

CARINA RABELO DE SOUZA FONSECA

**FEDERALISMO E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA
ANÁLISE DAS DESIGUALDADES TERRITORIAIS NA ARGENTINA E
NO BRASIL NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL**

Belo Horizonte
2017

CARINA RABELO DE SOUZA FONSECA

FEDERALISMO E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA:
UMA ANÁLISE DAS DESIGUALDADES TERRITORIAIS NA ARGENTINA E NO
BRASIL NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

320 Fonseca, Carina Rabelo de Souza
F676f Federalismo e políticas de educação básica [manuscrito]:
2017 uma análise das desigualdades territoriais na Argentina e no
Brasil na nova ordem constitucional / Carina Rabelo de Souza
Fonseca. - 2017.
130 f. : il.
Orientadora: Márcia Miranda Soares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia

1. Ciência política ó Teses. 2. Federalismo - Teses. 3.
Educação - Teses. I. Soares, Márcia Miranda. II. Universidade
Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA



FOLHA DE APROVAÇÃO

Federalismo e Políticas de Educação Básica: uma análise das desigualdades territoriais na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional

CARINA RABELO DE SOUZA FONSECA

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, área de concentração INSTITUIÇÕES, COMPORTAMENTO POLÍTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS, linha de pesquisa Estado, Gestão e Políticas Públicas.

Aprovada em 31 de janeiro de 2017, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Márcia Miranda Soares - Orientador
UFMG

Prof(a). Telma Maria Gonçalves Menicucci
UFMG

Prof(a). Carlos Roberto Jamil Cury
PUC Minas

Belo Horizonte, 10 de março de 2017.

AGRADECIMENTOS

É chegado o fim de mais um momento marcante na minha vida pessoal e acadêmica, e mais uma vez estou aqui para agradecer a todos aqueles que de alguma forma me apoiaram e me ajudaram, seja com conhecimento seja com carinho e atenção.

Primeiramente agradeço a Deus por ter me concedido sabedoria, paciência e compreensão nos momentos que mais precisei.

Gostaria de agradecer também a todos que representam a instituição da Universidade Federal de Minas Gerais e particularmente da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas por terem me dado a oportunidade de estudar e conviver com tantas pessoas, o que me proporcionou as experiências do amadurecer e conhecer.

À Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo investimento na minha bolsa de mestrado.

Agradeço ao Departamento de Ciência Política da UFMG e especialmente a todos os seus professores que desde o curso de Gestão Pública me abriram os olhos para o conhecimento e para a importância de se estudar o Estado, a política e as políticas públicas. Aos meus colegas e amigos do curso da OGP muito obrigado pelos anos de convivência e por sempre me alertarem de alguma forma que meu lugar era seguir na academia. Aos colegas do Mestrado agradeço pelos comentários e críticas ao meu projeto de dissertação.

Um agradecimento especial a minha professora e orientadora Márcia Miranda Soares por ter me mostrado caminhos, pela total atenção, e por ter me instruído no Trabalho de Conclusão de Curso na graduação e nessa Dissertação.

Muito obrigado a toda a equipe do *Publicus* e ao grupo de pesquisa O Federalismo e Políticas Sociais na Argentina e no Brasil. Essa dissertação só pode ser escrita e finalizada devido à minha participação no grupo de estudos que me ensinou muito durante os últimos dois anos. Os debates e a troca de conhecimento ao longo dos nossos encontros me despertaram o interesse pela questão do federalismo e pela política de educação.

Aos professores Carlos Roberto Jamil Cury, Telma Mecnicucci e Manoel Santos que aceitaram o meu convite para participar da banca de defesa desta dissertação.

Agradeço a todos os meus familiares, em especial ao meu pai Roberto, minha mãe Adilene e minha irmã Cássia pelo apoio incondicional e único. Vocês compreenderam minha ausência, o meu compromisso e sempre confiaram nos meus estudos e na minha capacidade de chegar até aqui.

Aos meus grandes amigos de infância Camila, Sara, Carol, Amanda, Déborah, Ana Flávia, Paula e José Lucas pela presença, mesmo que muitas vezes ausente, pelo carinho e incentivo durante esses tantos anos.

Minha profunda gratidão a minha companheira Jéssica pelo carinho, dedicação e amparo desde o início da minha jornada acadêmica. Obrigada por me acolher nos momentos de desespero, por me ajudar a encontrar dados e referências, pela organização geral da dissertação, e por participar comigo de tantos eventos, disciplinas e artigos que escrevemos juntas. Seu apoio e anos de convívio foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

*É no problema da educação que
assenta o grande segredo do
aperfeiçoamento da humanidade.*

Immanuel Kant, 1803.

RESUMO

A presente dissertação busca contribuir para o debate acadêmico sobre as desigualdades territoriais em países federativos. O objetivo central é apresentar a situação atual das diferenças territoriais nos indicadores educacionais dos níveis de ensino público primário e secundário entre os estados no Brasil e províncias na Argentina, e buscar estabelecer associações entre essas diferenças e as características do federalismo fiscal e da dimensão jurisdicional nas duas federações no período da nova ordem constitucional. Primeiramente, pretende-se verificar a trajetória das desigualdades e em quais territórios do Brasil e da Argentina elas diminuíram, e o quanto. Em segundo lugar, busca-se fazer uma análise preliminar sobre possíveis efeitos das dimensões jurisdicional e fiscal da descentralização no declínio ou aumento das desigualdades entre os entes subnacionais das duas federações. O principal argumento é que estruturas federativas mais centralizadas, tanto em termos jurisdicionais quanto financeiros, tendem a diminuir as desigualdades territoriais. Para isso, fez-se uma análise descritiva dos seguintes indicadores: taxa de analfabetismo, percentual da população com anos de estudo, percentual de matrículas no setor público, taxas de escolarização bruta e líquida, taxa de abandono escolar, taxa de distorção idade-série, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para o Brasil e o *Operativo Nacional de Evaluación (ONE)* para a Argentina. Os resultados mostram que Brasil e Argentina conseguiram avançar nos indicadores educacionais, destacando-se a oferta e o acesso à escola. Porém, os dois países ainda possuem grandes desafios como o de aperfeiçoar a qualidade do ensino e o rendimento dos alunos, principalmente no ensino secundário. Além disso, as desigualdades territoriais caíram nos dois países, mas, ela é mais expressiva no Brasil, principalmente nos indicadores de rendimento escolar. A terceira conclusão do estudo é que a maior centralização jurisdicional no Brasil pode ter contribuído para a queda da desigualdade no país. Na Argentina o cenário é diferente, e apesar de ser uma federação caracterizada pela centralização fiscal, isso não necessariamente pode ter um efeito a favor da diminuição da desigualdade territorial no país.

Palavras-chave: federalismo; educação básica; desigualdades territoriais; Argentina; Brasil

ABSTRACT

The present master dissertation aims to contribute to the academic debate on territorial inequalities in federal countries. The main objective is to introduce the current situation of territorial differences in educational indicators of primary and secondary public education levels between the states in Brazil and provinces in Argentina, and to seek establishing associations between these differences and the characteristics of the fiscal federalism and jurisdictional dimension in the two federations in the period of the new constitutional order. Firstly, we intend to verify the trajectory of the inequalities and in what territories of Brazil and Argentina they have diminished, and how much. Secondly, we seek to do a preliminary analysis about possible effects of the jurisdictional and fiscal dimensions of the decentralization in the decline or increase of inequalities between the subnational levels of the two federations. The main point is that more centralized federative structures, both in jurisdictional and financial terms, tend to reduce the territorial inequalities. In order to achieve this, a descriptive analysis of the following indicators has been done: illiteracy rate, percentage of the population with years of study, percentage of enrollments in the public sector, gross and net schooling rates, dropout rate (school abandonment rate), age-grade distortion rate, the Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) for Brazil and the Operativo Nacional de Evaluación (ONE) for Argentina. The results show that Brazil and Argentina obtained advances in the educational indicators, contrasting the offer and the access to school. However, the two countries still have big challenges, such as improving the quality of education and student achievement, mainly in secondary education. Moreover, the territorial inequalities have declined in both countries, but it is more significant in Brazil, mainly in school achievement indicators. The third conclusion of the study is that the more jurisdictional centralization in Brazil may have contributed to the falling of the inequality in the country. In Argentina the scenario is different, and in spite of being a federation characterized by fiscal centralization, this may not necessarily have an effect in favor of the reducing the territorial inequality in the country.

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

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2000, 2010 e 2014, Brasil.	79
Tabela 2: Percentual da população com 15 anos ou mais de idade com 10 ou mais de estudo, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2000, 2010 e 2014, Brasil.	81
Tabela 3: Percentual de matrícula nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2000, 2010 e 2014, Brasil.	83
Tabela 4: Taxa de escolarização líquida nos níveis de ensino primário e secundário, por Unidade da Federação e Região no nos anos de 2001, 2011 e 2014, Brasil.	86
Tabela 5: Taxa de abandono escolar nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região no período de 2007-2015, Brasil.	88
Tabela 6: Taxa de distorção idade-série nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região no período de 2007-2015, Brasil.	90
Tabela 7: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região no período de 2005-2015, Brasil.	92
Tabela 8: Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2001, 2010 e 2014, Argentina.	94
Tabela 9: Percentual da população com 15 anos ou mais de idade com 10 anos ou mais de estudo, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2001, 2010 e 2014, Argentina.	96
Tabela 10: Percentual de matrícula nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2001, 2010 e 2014, Argentina.	98
Tabela 11: Taxa de escolarização bruta nos níveis de ensino primário e secundário, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2001, 2010 e 2014, Argentina.	101
Tabela 12: Taxa de abandono escolar nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região no período 2011-2015, Argentina.	103
Tabela 13: Taxa de distorção idade-série nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região no período 2011-2015, Argentina. .	105
Tabela 14: Operativo Nacional de Evaluación nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região no período de 2005-2013, Argentina.	108

LISTA DE SIGLAS

CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CFE	Consejo Federal de Educación
CFCyE	Consejo Federal de Cultura y Educación
CF-88	Constituição Federal de 1988
DCP	Departamento de Ciência Política
DINIEE	Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa
EAHU	Encuesta Anual de Hogares Urbanos
EBES	Estado de Bem Estar Social
EGB	Educação Geral Básica
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
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 de Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISCED	International Standard Classification of Education
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEN	Lei de Educação Nacional
LFE	Lei Federal de Educação
MEC	Ministério da Educação e Cultura
NEA	Região Noreste

NOA	Região Noroeste
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONE	Operativo Nacional de Evaluación
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PUBLICUS	Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas
RNB	Renda Nacional Bruta
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS	23
1.1. Federalismo: conceito e origem	24
1.2. Características constitucionais e institucionais de um Estado Federal	27
1.3. Federalismo e descentralização.....	28
1.3.1. Descentralização política ou autogoverno	31
1.3.2. Descentralização administrativa	31
1.3.3. Descentralização fiscal.....	32
1.3.3.1. O Federalismo Fiscal e as políticas sociais.....	33
1.3.4. Descentralização jurisdicional ou legislativa	37
1.3.4.1. A capacidade do governo central em legislar sobre as políticas sociais	37
1.4. O campo das políticas sociais e a educação básica	39
1.4.1. A relação entre a cidadania, as políticas sociais e o Estado de Bem Estar Social.....	39
1.4.2. A Educação Básica como direito e a obrigatoriedade escolar.....	42
1.5. Os impactos do federalismo nas políticas sociais: abordagens explicativas	44
2. FEDERALISMO E EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E NA ARGENTINA	47
2.1. O Estado Federal e a Política de Educação Básica no Brasil	48
2.1.1. Um breve histórico: de 1800 a 1988.....	48
2.1.2. Características da federação brasileira e da educação básica na nova ordem constitucional de 1988	52
2.1.2.1. Centralização jurisdicional no Brasil	53
2.1.2.2. Federalismo fiscal no Brasil	57
2.2. O Estado Federal e a Política de Educação Básica na Argentina	61
2.2.1. Um breve histórico: 1800 a 1994.....	61
2.2.2. Características da federação argentina e da educação básica na nova ordem constitucional de 1994	66
2.2.2.1. Centralização jurisdicional na Argentina	68
2.2.2.2. Federalismo fiscal na Argentina	72
2.3. Considerações sobre a centralização jurisdicional e fiscal no Brasil e na Argentina na nova ordem constitucional.....	74
3. COMPARANDO BRASIL E ARGENTINA: FEDERALISMO E DESIGUALDADES TERRITORIAIS NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DOS PAÍSES	76
3.1. A desigualdade territorial na política de educação básica no Brasil.....	77

3.1.1.	Indicadores de escolaridade da população nos estados.....	77
3.1.2.	Indicadores de oferta e acesso dos ensinos primário e secundário nos estados	81
3.1.3.	Indicadores de rendimento dos ensinos primário e secundário nos estados	86
3.1.4.	O desempenho escolar nos ensinos primário e secundário nos estados.....	90
3.2.	A desigualdade territorial na política de educação básica na Argentina	93
3.2.1.	Indicadores de escolaridade da população nas províncias	93
3.2.2.	Indicadores de oferta e acesso dos ensinos primário e secundário nas províncias....	96
3.2.3.	Indicadores de rendimento dos ensinos primário e secundário nas províncias.	101
3.2.4.	O desempenho escolar nos ensinos primário e secundário nas províncias	105
3.3.	As desigualdades territoriais e a relação entre o federalismo e a política de educação básica no Brasil e na Argentina	110
4.	CONCLUSÕES	115
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	119

INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação está inserido no campo de estudo das instituições políticas e das políticas sociais, especificamente trata de analisar as desigualdades territoriais educacionais nos níveis de ensino primário e secundário na Argentina e no Brasil, e estabelecer possíveis conexões entre essas desigualdades e as características do federalismo nos dois países. O período de análise inicia-se a partir da década de 1980, quando esses dois países se democratizaram e estabeleceram uma nova ordem constitucional.

O federalismo é uma forma de organização do Estado que se caracteriza pela dupla autonomia territorial, formado pelo centro (o governo nacional) e por níveis descentralizados (os governos subnacionais). Dentro dessa estrutura, os níveis de governo têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, atuando dentro de um pacto federativo de competências (SOARES, 2013). Portanto, a descentralização característica do federalismo é a descentralização territorial, a qual pode ser dividida em quatro tipos: a descentralização política, fiscal, jurisdicional ou legislativa e administrativa ou de competências.

A presente dissertação busca analisar a descentralização destacadamente nas suas dimensões fiscal e jurisdicional. A descentralização fiscal envolve a autonomia dos governos subnacionais para angariar recursos financeiros, por meio de arrecadação própria de tributos ou por transferências intergovernamentais obrigatórias, e também a autonomia para gastar os recursos com políticas públicas dos seus interesses. A dimensão jurisdicional se refere à atribuição dos governos subnacionais de legislar sobre questões dentro da sua própria esfera territorial e sem maiores interferências do governo central (ARRETCHE, 2012; FALLETI, 2006; SOARES, 2013). É importante salientar que as quatro dimensões da descentralização estão interligadas, e por isso, a análise de uma delas deve considerar aspectos das demais.

As políticas sociais, embora apresentem múltiplas conceituações, podem ser mais bem entendidas dentro do campo da cidadania, mais especificadamente dos direitos sociais. Segundo Marshall (1967), os direitos sociais implicam desde o direito a um mínimo de bem estar econômico até o direito de participar da herança social ou dos níveis de vida civilizada prevalentes em cada sociedade. As políticas sociais são medidas de proteção social necessárias ao reconhecimento, implementação e exercício desses direitos (TEIXEIRA,

1985), e que visam à diminuição das desigualdades estruturais de uma dada sociedade por meio da redistribuição de benefícios sociais (HÖFLING, 2001).

As políticas sociais se situam no interior de um tipo particular de Estado e de sociedade, e, portanto, elas assumem diferentes feições em distintas concepções de Estado e em distintos contextos sociais e políticos no qual historicamente tiveram origem (HÖFLING, 2001; TEIXEIRA, 1985). É na modalidade de proteção social do Estado de Bem-Estar Social o o *Welfare State*, que as políticas sociais deixam de ser assistencialistas para ganharem um caráter universal, firmando uma relação mais próxima com os pilares da cidadania plena e do Estado interventor. O Estado é obrigado a garantir os direitos mínimos vitais a todos os cidadãos, independente da condição social desses (DRAIBE, 1993; TEIXEIRA, 1985).

Quanto às principais áreas que fazem parte do núcleo das políticas sociais, Draibe (1993) assinala que há consenso na literatura em relação aos setores de previdência, assistência social, saúde e educação.

A educação, segundo Cury (2002), é uma dimensão fundante da cidadania e é indispensável para as políticas que visam a inclusão e participação dos cidadãos nos espaços sociais e políticos e também para a qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho. O direito à educação também está ligado à democracia, na medida em que invoca o Estado como provedor desse bem para garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades progressivamente. Segundo o autor, a intervenção é ainda mais concreta quando se associa gratuidade e obrigatoriedade, o já que a obrigatoriedade é um modo de sobrepor uma função social relevante e imprescindível de uma democracia a um direito (CURY, 2002, p. 249).

É se tratando de um direito obrigatório e pilar da cidadania que a presente pesquisa tem como objeto de estudo os níveis de ensino primário e secundário que compõem a educação básica no Brasil e na Argentina.

Segundo a Classificação Internacional Padronizada da Educação (*International Standart Classification of Education ó ISCED*) de 2011 ó última classificação desenvolvida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization ó UNESCO*) ó a educação básica é formada pela educação primária, a qual tem início usualmente nos cinco, seis ou sete anos de idade, e educação secundária (OECD, 2015). Entretanto, os níveis de ensino e a duração de cada um dependem da estrutura do sistema educacional, o qual varia de país para país.

No período de redemocratização, o Brasil adotou uma nova Constituição Federal em 1988 (CF-88), na qual fica garantido um amplo conjunto de direitos sociais, dentre eles a educação pública gratuita, obrigatória e de qualidade. Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), nº 9.394, de 1996, os níveis de ensino fundamental e médio fazem parte da educação básica. O ensino fundamental, que equivale ao ensino primário, passou a ter a ter duração de 9 anos e se inicia aos 6 anos de idade, de acordo com o art. 3 da Lei nº 11.274, de 2006 que altera a LDB. O ensino médio, equivalente ao ensino secundário, tem duração mínima de 3 anos. A partir da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, o Estado deve garantir a educação básica obrigatória para as crianças e jovens entre os 4 e 17 anos (art. 1), abrangendo, portanto, a pré-escola, o ensino fundamental e o médio.

A Argentina implantou uma Reforma Constitucional em 1994, que delimitou a educação básica como um direito social e garantiu a sua obrigatoriedade e gratuidade por parte do Estado. A partir da Lei de Educação Nacional (LEN), nº 26.206, de 2006, a obrigatoriedade do ensino no país se inicia a partir dos 5 anos de idade (último ano do ensino infantil) até a finalização do nível secundário (art. 16). Segundo a mesma lei, a educação primária se inicia aos 6 anos de idade e pode ter duração de 6 ou 7 anos, e a educação secundária pode durar 6 ou 5 anos. Cabe às províncias e à Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) escolherem qual estrutura percorrer: de 6 anos para cada nível de ensino ou de 7 anos para o ensino primário e 5 anos para o secundário (art.134). Cabe salientar que a legislação do país não faz menção à educação básica, apesar dos ensinos primário e secundário serem obrigatórios.

Como política social, a educação básica pressupõe medidas de intervenção do Estado para garantir o direito à igualdade de condições de acesso, permanência e sucesso na escola (OLIVEIRA; SANTANA, 2010). Assim, as desigualdades educacionais podem ser entendidas como as diferenças de resultado nessas condições. Mais ainda, em se tratando de um Estado federal, as desigualdades territoriais podem se traduzir em desigualdades educacionais, na medida em que as condições de cobertura e desempenho educacional refletem as desigualdades socioeconômicas das diferentes jurisdições (ARRETICHE, 2015). Portanto, nesta pesquisa as desigualdades territoriais se referem às distinções entre as unidades subnacionais, ó no caso da Argentina, as províncias, e no Brasil, os estados ó nos resultados de indicadores de acesso, rendimento e qualidade dos níveis de ensino primário e secundário da educação pública.

Considerando as configurações institucionais específicas do federalismo e da política de educação básica em cada país, qual é a situação das desigualdades territoriais nos resultados de indicadores educacionais nos níveis de ensino primário e secundário entre os estados brasileiros e as províncias argentinas na atual ordem constitucional? Como as diferentes configurações políticas-institucionais e fiscais das federações brasileira e argentina podem influenciar os resultados da política de educação básica?

O objetivo geral da dissertação é fazer um estudo exploratório e descritivo de aspectos das dimensões fiscal e jurisdicional da descentralização e das desigualdades territoriais em termos de resultados da educação básica na Argentina e no Brasil, buscando relacionar as duas dimensões, ou seja, analisar como características do federalismo podem ter uma influência maior ou menor nas desigualdades sociais na educação básica nos dois países.

Os objetivos específicos são: apresentar aspectos das dimensões fiscal e jurisdicional do federalismo argentino e brasileiro; apresentar a descentralização da educação básica na Argentina e no Brasil; analisar a trajetória das desigualdades territoriais nos resultados de indicadores educacionais nas províncias argentinas e nos estados brasileiros; verificar em quais jurisdições e em qual país houve a maior queda dessas desigualdades; e estabelecer associações preliminares entre as dimensões fiscal e jurisdicional e as diferenças educacionais encontradas nos dois países.

O argumento principal é que em decorrência das desigualdades sociais e econômicas entre os entes subnacionais, o governo central tem um papel fundamental para tomar ações com vista a corrigir essas diferenças. As capacidades do governo central em tomar decisões sobre as políticas sociais (centralização jurisdicional) e de financiar e redistribuir recursos entre as unidades subnacionais (centralização fiscal) teriam como possível efeito a redução das desigualdades territoriais, e o alcance de objetivos nacionais universais, como o maior acesso ao ensino e a melhor qualidade da educação básica. Estruturas federativas mais centralizadas em termos jurisdicionais e fiscais tendem a alcançar resultados mais equânimes nas políticas sociais entre os entes subnacionais.

Em relação à centralização jurisdicional cabe destacar dois aspectos. Parte da literatura afirma que a centralização jurisdicional será mais elevada quanto maior for a autoridade delegada ao governo central para legislar sobre as diretrizes, princípios, objetivos e o financiamento das políticas sociais. O segundo ponto é que quanto menor for a capacidade dos entes subnacionais em vetar matérias que afetam diretamente os seus interesses e as

políticas sociais maior é a centralização jurisdicional (ARRETCHE, 2012; SOARES; MACHADO, 2016).

A dimensão fiscal está relacionada com a maior ou menor autonomia dos níveis de governo para tributar e gastar, o que significa que os resultados das políticas públicas adotadas podem variar entre os entes subnacionais, na medida em que eles possuem capacidades distintas para tributar e gastar seus próprios recursos (ARRETCHE, 2004). Nesse sentido, um regime de equalização fiscal baseado em transferências intergovernamentais pode funcionar como mecanismo de indução na adoção de políticas e de redistribuição de recursos entre as jurisdições (MACHADO, 2014). Além disso, se bem coordenado pelo governo central o sistema pode corrigir desequilíbrios verticais e horizontais entre os entes subnacionais, diminuindo assim as desigualdades territoriais entre eles (REZENDE, 2010)

Portanto, o que se pretende fazer é uma análise descritiva dos aspectos da centralização jurisdicional e fiscal acima apontadas para a política de educação básica nos dois países. E a partir dos resultados educacionais, verificar em qual país houve a maior e menor queda das desigualdades e em que medida isso pode estar relacionado com as dimensões jurisdicional e fiscal da descentralização.

O presente estudo está situado no âmbito de uma pesquisa maior: "Federalismo e Políticas Sociais na Argentina e no Brasil: uma análise das políticas de educação, saúde e assistência social". Essa pesquisa se encontra atualmente em andamento no Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (*Publicus*), do Departamento de Ciência Política (DCP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e tem como objetivo geral analisar os efeitos do federalismo sobre as políticas sociais de saúde, educação e assistência social, na Argentina e no Brasil, a partir da década de 1980.

A pesquisa se insere no debate acerca dos efeitos das instituições políticas sobre as políticas públicas, tema que têm ganhado destaque na Ciência Política nas últimas décadas. A partir de 1970, uma grande parte da literatura tem retomado o papel e os impactos das instituições e do Estado na dinâmica do jogo político e nos seus resultados, o que ficou conhecido como "novo institucionalismo" (IMMERGUT, 2007; SKOCPOL, 1985). Dentre as instituições, àquelas associadas ao federalismo é um dos objetos de análise utilizados por essa nova corrente analítica para explicar a origem e desenvolvimento das políticas públicas, principalmente das políticas sociais e do *Welfare State* (IMMERGUT, 2010; PIERSON, 1995).

Contudo, os estudos sobre os impactos do federalismo nas políticas sociais não são conclusivos e variam entre os países. O ponto de partida é que as federações possuem configurações distintas que impactam de formas diferentes as políticas sociais (OBINGER, et al., 2005; PIERSON, 1995). Além disso, em se tratando de países federados, como a Argentina e o Brasil, que contam com grandes desequilíbrios econômicos e sociais entre as suas jurisdições, é fundamental tratar da descentralização. Isso porque, o maior ou menor grau de descentralização jurisdicional, de recursos e de competências pode ter efeitos diversos nas políticas sociais e nos seus resultados. E tais efeitos dependem do desenho institucional específico do país e das condições políticas, sociais e econômicas existentes. (ABRUCIO, 2006; TREISMAN, 2007).

O presente estudo também se justifica pela ausência de pesquisas que comparam e analisam os países federativos da América Latina (GIBSON, 2004). O caso peculiar da América Latina é que os países federados da região foram afetados por dois processos muito importantes a partir da década de 1980, os quais afetaram as políticas sociais e o arranjo institucional do federalismo (FALLETI, 2006, 2010; GIBSON, 2004). O primeiro deles foi um conjunto de reformas de ajuste estrutural do Estado, iniciadas em 1970 e aprofundadas nas décadas de 80 e 90, que incentivou principalmente a privatização de serviços sociais básicos e a descentralização fiscal e de responsabilidades para os governos subnacionais.

O segundo processo foi a transição de regimes autoritários para governos democráticos. Nesse caso, as instituições federativas puderam ser reativadas e vários atores políticos subnacionais foram empoderados a participar da política nacional. Conseqüentemente, ocorreu uma mudança nos incentivos, nos arranjos institucionais e na dinâmica da vida política, moldando as relações entre os níveis de governo, redistribuindo o poder dentro do sistema político e alterando o processo de tomada de decisão (GIBSON, 2004, p. 10).

Para além da questão se o federalismo é ou não um obstáculo para as políticas sociais, discussão que perpassa alguns estudos sobre o tema, é importante entender como as particularidades de um sistema federal estão associadas aos resultados dentro de uma política específica (ABRUCIO, 2006; ARRETCHE, 2012; PIERSON, 1995). No caso da educação básica, a escolha se justifica pelos seguintes motivos. Primeiramente, a educação é uma política social e, tanto na Argentina quanto no Brasil, o acesso a todos os níveis básicos de ensino deve ser garantido obrigatoriamente pelo Estado. Em segundo lugar, a CF-88 e a

LEN/2006 definem que a universalização da educação e a diminuição das desigualdades territoriais são dois objetivos nacionais que devem ser alcançados nos dois países. Além disso, determinam que os entes da federação organizem o sistema de ensino sob um regime de colaboração.

Um terceiro aspecto é que a Argentina e o Brasil passaram por processos distintos de descentralização da política de educação básica. No Brasil, a descentralização dos estabelecimentos de instrução pública, mais especificadamente dos níveis de ensino elementar e médio, para os governos provinciais tem como marco o Ato Adicional de 1834 (CASTANHA, 2006). Com a promulgação da CF-88, os municípios passaram a atuar prioritariamente na educação infantil e fundamental e os estados e o Distrito Federal no ensino médio, podendo atuar também na educação fundamental (BRASIL, 1988).

Já na Argentina, o sistema educativo em sua origem adotou uma estrutura fortemente centralizada, no qual o governo central teve papel fundamental na criação de escolas, principalmente do ensino primário. O processo de descentralização das escolas pré-primárias e primárias de âmbito nacional para as províncias só veio a ocorrer em 1978, e das escolas secundárias posteriormente em 1992 (FALLETI, 2001, 2010).

De modo a alcançar os objetivos propostos a dissertação está estruturada em quatro capítulos além dessa introdução. O primeiro capítulo aborda os temas e conceitos que norteiam a pesquisa: o significado, a origem e as características institucionais e constitucionais do federalismo; a relação entre federalismo e descentralização; os quatro tipos de descentralização (política, fiscal, administrativa e jurisdicional), destacando-se os efeitos do federalismo fiscal sobre as políticas sociais e a capacidade jurisdicional do governo central na definição dessas políticas; a relação entre a cidadania, as políticas sociais e o Estado de Bem Estar Social e a política de educação básica. Por fim, apresenta algumas abordagens mais gerais da literatura que analisam os efeitos do federalismo nas políticas sociais.

O segundo capítulo apresenta em um primeiro momento a breve descrição histórica da origem e desenvolvimento do federalismo e da política de educação básica no Brasil e na Argentina entre o início do século XIX e a década de 1990. Posteriormente é apresentada, separadamente para cada país, a análise das dimensões jurisdicional e fiscal da descentralização dentro da estrutura mais geral de cada federação e especificamente na política de educação básica, no período pós-redemocratização. No Brasil a análise parte do marco legal da Constituição Federal de 1988, e na Argentina a partir da promulgação da

Constituição Nacional de 1994. Ao final do capítulo são apresentadas algumas considerações acerca da centralização fiscal e jurisdicional nos dois países.

As duas primeiras seções do capítulo 3 versam sobre a análise descritiva dos resultados educacionais de escolaridade da população, oferta, acesso, rendimento e qualidade nos níveis de ensino primário e secundário da educação pública, primeiramente para os estados no Brasil e em seguida para as províncias na Argentina. São utilizados os indicadores educacionais da taxa de analfabetismo e do percentual da população com anos de estudo para mensurar a escolaridade da população. A oferta é operacionalizada pelo percentual do número de matrículas no setor público. Para o caso do Brasil o indicador de acesso utilizado é a taxa de escolarização líquida, e para a Argentina a taxa de escolarização bruta. O rendimento se refere às taxas de abandono escolar e de distorção idade-série. A qualidade é medida no Brasil pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e na Argentina pelo *Operativo Nacional de Evaluación (ONE)*. A desigualdade territorial é analisada a partir das diferenças entre os estados brasileiros e entre as províncias argentinas em termos de alcance dos resultados nesses indicadores. A última seção do capítulo traz uma análise comparada entre os dois países expondo em que medida e em qual deles houve maior queda das desigualdades educacionais. De forma exploratória são elaboradas associações entre essas desigualdades e as características do federalismo nas dimensões fiscal e jurisdicional da descentralização nos dois países.

O quarto e último capítulo apresenta os principais resultados, conclusões e contribuições da presente pesquisa para os campos de estudo das instituições federativas e das políticas sociais. Além disso, são apresentadas perspectivas futuras de continuidade do estudo. A partir da descrição das experiências de centralização jurisdicional e fiscal na Argentina e no Brasil e dos resultados dos indicadores educacionais nas províncias e estados, a presente pesquisa pode não só contribuir para as análises acerca das desigualdades territoriais em países federativos, mas também de forma preliminar fornecer indícios sobre as relações entre o federalismo e as políticas sociais.

1. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS

O objetivo deste primeiro capítulo é apresentar os principais conceitos norteadores da pesquisa, como o federalismo, os tipos de descentralização, as políticas sociais e a política de educação básica. Além disso, trata da discussão acerca dos efeitos das instituições federativas sobre as políticas sociais, dentre elas a educação. Mais especificadamente, aborda os principais argumentos da literatura sobre os efeitos dos tipos de descentralização sobre os resultados de universalidade e qualidade dessas políticas. Dentre os tipos de descentralização abordados coube destacar as dimensões jurisdicional e fiscal.

Com isso, o presente capítulo está dividido em cinco seções. Na primeira seção são apresentados o conceito do federalismo moderno à luz dos principais autores que buscaram estudá-lo, como William H. Riker e Daniel J. Elazar, e sua origem no contexto de pós-independência dos Estados Unidos, em 1787. Ainda nessa seção é apontada sucintamente a diferença entre o federalismo e duas outras formas de organização do poder, mais destacadas pela literatura, quais são o Estado unitário e a confederação.

A segunda seção aborda as características institucionais de um Estado federal, dando destaque para a Constituição Federal. A literatura especializada aponta que a constituição é a principal representação do pacto federativo entre um governo central e os governos subnacionais e, por isso, deve ser tratada como pilar para a construção de um Estado federal. As demais instituições de uma federação, em sua maioria, estão incluídas no texto constitucional.

A relação entre federalismo e descentralização é apresentada na terceira seção. O ponto de partida é que os dois conceitos estão intimamente ligados. Além disso, tanto do ponto de vista conceitual, quanto do ponto de vista prático, de experiências estudadas pela academia, a relação entre os dois conceitos vem se complexibilizando nos Estados federados contemporâneos e a descentralização não pode ser mais vista como um fenômeno único. Ao invés disso, a literatura mais recente tem assinalado a necessidade de distinguir a descentralização em pelo menos quatro dimensões: política, administrativa, fiscal e jurisdicional. Esses tipos de descentralização, apesar de estarem relacionados, apresentam diferentes características e impactos para as políticas sociais. Dado a importância dessa distinção, os quatro tipos são apresentados ao final da seção. Para os fins do estudo coube destacar dois aspectos: o federalismo fiscal, destacando-se as distintas capacidades dos governos subnacionais em tributar e gastar recursos, e o papel do governo central na

redistribuição e equalização fiscal entre as jurisdições; e a capacidade jurisdicional do governo central na formulação e adoção das políticas sociais.

A quarta seção, na sua primeira parte, expõe o conceito e evolução da cidadania através da geração dos direitos (civis, políticos e sociais), os significados das políticas sociais e do Estado de Bem Estar Social e a relação entre eles. Na segunda parte é apresentado um breve percurso da educação básica até a sua consolidação como um direito social de todos e um dever do Estado, e sua relação com o princípio de obrigatoriedade escolar.

A quinta e última seção desse capítulo aborda alguns argumentos mais gerais da literatura especializada que trata dos impactos do federalismo nas políticas sociais. O novo institucionalismo se constituiu como um marco importante de análise das instituições por parte das ciências sociais, no qual recentemente tem ganhado algum destaque os estudos acerca dos efeitos das regras e instituições federativas no processo de tomada de decisão e nos seus resultados.

1.1. Federalismo: conceito e origem

O federalismo é uma forma de organização do Estado que divide o poder político em pelo menos dois níveis de governos, os quais estão territorialmente definidos e são politicamente autônomos. Um sistema político federal, portanto, se constitui de um governo central, com jurisdição nacional, e de governos subnacionais, com jurisdição sobre áreas determinadas do território nacional.

A divisão do poder entre dois níveis de governo autônomos é a característica fundamental de uma federação. William H. Riker, em seu célebre livro *Federalism: Origin, Operation, Significance* assim coloca:

As instituições essenciais do federalismo são, claramente, o governo da federação e um conjunto de governos das unidades membros, no qual ambos os tipos de governo governam sobre o mesmo território e pessoas e cada um possui a autoridade para tomar algumas decisões independentemente do outro (RIKER, 1964, p. 5).

Segundo Riker (1964), a independência entre os níveis de governo depende em alguma medida de como o arranjo constitucional de cada país organiza a divisão de competências entre o governo central e os governos subnacionais. Para Pierson (1995), mais do que politicamente autônomos, em uma federação os níveis de governos são altamente interdependentes e moderadamente coordenados.

O pacto constitucional tem como objetivo principal estabelecer o campo de atuação de cada ente governamental, definindo as matérias sob suas competências, algumas exclusivas e que devem ser conduzidas sem a interferência das demais unidades. Dessa forma, os governos subnacionais possuem a autonomia para tomar decisões em determinadas matérias de políticas públicas, independentemente do governo central, e vice-versa. Porém, como bem aponta Pierson (1995), as unidades federativas podem competir uma com as outras, cada uma procurando persuadir as demais para conseguir alcançar a política almejada, ou podem cooperar uma com as outras para alcançar fins que sozinhas elas não conseguiriam. Seja pela competição ou pela cooperação, existe uma interdependência inerente nas federações, em que as unidades federativas devem conviver sobre o mesmo sistema político e partilharem determinadas competências em políticas públicas.

De forma semelhante, para May (1969), ao tomarem decisões sobre a mesma população em um mesmo território, os dois níveis de governo acabam afetando um ao outro. As relações intergovernamentais entre as unidades federativas se constroem de forma interdependente, em que mesmo não podendo prescrever as decisões uma das outras, as unidades podem e procuram persuadir, influenciar e barganhar umas com as outras.

A atenção dada por May (1969) à barganha dentro do processo decisório em uma federação está baseada na ideia de que as políticas públicas são produtos não só da disputa de grupos dentro do governo central e dentro de cada unidade subnacional, mas também da disputa entre os níveis de governo. Dessa forma, o que se tem em uma federação não são dois sistemas políticos independentes, mas sim um único sistema contendo vários subsistemas que se sobrepõem (MAY, 1969, p. 4).

Como salienta Elazar (1987), a própria palavra federalismo deriva de *foedus*, que significa pacto. Na sua essência, o arranjo federativo é uma parceria formada e regulada por um contrato baseado no reconhecimento mútuo da integridade de cada membro e na busca de manter uma unidade entre eles. Nesse sistema a barganha federativa tem um lugar fundamental, pois as políticas são formuladas e implementadas por meio de negociações, de forma que todas as unidades federativas possam compartilhar interesses em processos de tomada de decisão e de execução (ELAZAR, 1987, p. 5-6).

A origem do federalismo se deu nos Estados Unidos da América, em 1787, sobre um forte embate entre forças centrípetas e centrífugas. Segundo Soares (2013, p. 2), as forças centrípetas defendiam a formação de um Estado Nacional mais centralizado, enquanto que as

forças centrífugas buscavam manter a autonomia política das comunidades territoriais, evitando que as mesmas tivessem que se submeter ao poder de um governo central forte.

Nesse sentido, com a proclamação da independência pelas treze colônias em 1776, os interesses centrífugos prevaleceram sobre os interesses centrípetos e em 1777 constituíram a Confederação dos Estados Unidos das Américas. Entretanto, o sistema confederal mostrou-se demasiado fraco para sustentar a paz, a liberdade e a prosperidade da nação dada a fragilidade do governo central e os conflitos internos (SOARES, 1998, 2013).

Posteriormente, na Convenção Federal da Filadélfia em 1787, na qual seria elaborada a primeira Constituição dos Estados Unidos, houve novamente a disputa entre os interesses centralizadores e os interesses descentralizadores. Nesse período, ganhou destaque uma coleção de artigos intitulada *“O Federalista”*, escrita por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, a qual foi publicada na imprensa de Nova York em 1788. Nos artigos, os autores defendiam o federalismo, e se contrapunham ao sistema confederal em voga.

De acordo com Limongi (1989), esta obra teve grande contribuição para a formulação da Constituição dos Estados Unidos da América e influenciou a instituição de uma nova forma de organização do Estado no país, a federativa, a qual posteriormente se espalhou por todo o mundo. Portanto, o federalismo surgiu a partir de um acordo constitucional entre as duas forças, centrípeta e centrífuga, na tentativa de maximizar os benefícios de um Estado Nacional mais forte sem abrir mão de garantir ao mesmo tempo a autonomia dos governos subnacionais.

A origem da federação nos Estados Unidos, conforme Stepan (1999), teve o propósito de *“unir” (come together)* unidades até então soberanas, mas que ao se juntarem em um estado federado passaram a ter menores poderes, dado o fortalecimento do governo central. O mesmo ocorreu com a federação argentina, a qual foi formada por meio de um pacto federativo que reuniu unidades políticas preexistentes. Outro tipo de origem do federalismo, que pode ser encontrado em países como o Brasil, está baseado no propósito de *“manter a união” (hold together)*. Nesses países buscou-se transferir poder para as unidades territoriais, e transformar Estados de características unitárias em federações, evitando ameaças de rompimento dos Estados Nacionais (STEPAN, 1999).

Antes de apresentar as características institucionais de um Estado Federal, cabe fazer uma diferenciação entre outras duas formas principais de organização territorial do poder: o unitarismo e a confederação. Uma federação é caracterizada pela divisão territorial do poder

em dois níveis de governo, combinando de forma mais equilibrada a centralização e descentralização. No Estado unitário, as relações intergovernamentais estão hierarquizadas, de tal forma que as unidades subnacionais ficam subordinadas ao poder do governo central, não sendo territorialmente autônomas. Na confederação, pelo contrário, prevalece a descentralização territorial do poder entre comunidades políticas. As comunidades territoriais são soberanas e se unem em uma confederação por meio de um tratado internacional para fins militares e/ou econômicos. Nesse tipo de organização política, o governo central é frágil, dado que ele não consegue fazer valer suas leis e decisões para todo o território, podendo, inclusive haver secessão, ou seja, a saída de membros da confederação (SOARES, 2013, p. 5).

1.2. Características constitucionais e institucionais de um Estado Federal

O federalismo surgido nos Estados Unidos em 1787 foi assentado em um desenho institucional de equilíbrio de poder entre as unidades federativas, por meio de mecanismos de pesos e contrapesos (*checks and balances*) de forma a prevenir a concentração do poder político e assegurar liberdades políticas e econômicas às unidades federativas (OBINGER, et al., 2005; SOARES, 2013). Para tal fim, foram definidas características constitucionais e institucionais de um Estado federal, as quais foram difundidas posteriormente para outras federações. São elas:

1. Constituição Federal como forma de estabelecer o pacto federativo entre os entes territoriais.
2. Divisão do Estado nacional em várias subunidades territoriais que constituirão os entes federados ou as unidades-membro da Federação.
3. Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário autônomos nos âmbitos nacional e subnacional.
4. Divisão de competências fiscais e administrativas, com recursos financeiros e competências administrativas asseguradas a cada nível de governo;
5. Sistema legislativo bicameral, com representação das subunidades nacionais no governo central através de uma segunda casa legislativa (Senado).
6. Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal (SOARES, 2013, p.4).

A Constituição Federal é o ponto de partida para a garantia dos meios de barganha entre as unidades federativas. Para May (1969), a constituição representa o compromisso original de interesses entre os dois níveis de governo, com a segurança de que ambos poderão desfrutar de ganhos advindos da federação e das regras de barganha e negociação. Para Riker (1964), quando o processo de barganha entre as unidades federativas está presente em uma instância constitucional, pode-se dizer que tal arranjo é federal. Portanto, uma constituição é federal quando estabelece que: (i) dois níveis de governo dirigem o mesmo território e

peçoas; (ii) cada nível possui pelo menos uma área de ação, na qual é autônomo; e (iii) existe a garantia, ao menos formal, de autonomia para cada governo em sua própria esfera (RIKER, 1964, p. 11).

Da mesma forma, segundo Oliveira, (2007, p. 7), é na Constituição, denominada de *õ*contrato federativo, que são definidas as regras que conformam o sistema federal em campos como os da organização dos poderes, do processo eleitoral, da representação política, das relações intergovernamentais, das competências dos entes federativos, entre outras.

Porém, a extensão e as formas de aplicação das características federativas podem variar entre países. Em seu livro clássico, *õ*Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países, Lijphart (2011) utiliza duas dimensões ó a executivo-partidário e a federal-unitária ó para distinguir as democracias majoritárias das democracias consensuais. Essa última dimensão se constitui de cinco diferenças: (i) governo unitário e centralizado versus governo federal e descentralizado; (ii) unicameralismo versus bicameralismo; (iii) constituições flexíveis versus constituições rígidas; (vi) legislaturas que têm a palavra final sobre a constitucionalidade versus revisão judicial da constitucionalidade das leis, por meio de uma corte suprema; e (v) bancos centrais dependentes do Executivo versus bancos centrais independentes (LIJPHART, 2011, p. 19).

A conclusão do autor é que apesar das federações serem identificadas dentro de um padrão institucional em relação às características acima apontadas, cada uma delas varia entre os países em termos de extensão e tipologia. É o caso do bicameralismo, o qual pode se caracterizar desde sistemas bicamerais fortes até sistemas bicamerais fracos (LIJPHART, 2011, p. 240). Assim, as diferenças nas regras e instituições entre os países ó além de suas semelhanças enquanto federações ó podem ter impactos distintos para a política e os seus resultados.

1.3. Federalismo e descentralização

Um ponto importante que deve ser esclarecido na análise sobre o federalismo, é a sua distinção com o termo descentralização. A relação entre os dois não é simples, seja do ponto de vista conceitual, seja do ponto de vista do funcionamento dos sistemas federativos contemporâneos (ALMEIDA, 1995).

Na concepção normativa de federalismo descrita por Elazar (1987), a descentralização não deve ser confundida com a não-centralização. Assim enfatiza o autor:

“Não-centralização não é o mesmo que descentralização, apesar de esta última ser usada ó erroneamente ó no seu lugar para descrever sistemas federais. Descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar segundo seus desejos. (...) Em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição. Os sistemas federais clássicos (...) são sistemas não-centralizados. Cada um possui um governo geral, ou nacional, que dispõe de poder em muitas áreas e para muitos propósitos, mas não um governo central que controle todas as linhas de comunicação e decisão política. Em todos, os estados, cantões ou províncias não são criaturas do governo federal, mas, como este, derivam sua autoridade diretamente do povo” (ELAZAR, 1987, p. 34-5).

Na verdade, essa concepção prescritiva defendida por Elazar (1987) está relacionada com a forma original do federalismo, o que ele chamou de sistemas federais clássicos. Entretanto, segundo Almeida (1995) as federações contemporâneas sofreram ao longo do século XX profundas mudanças estruturais e devido ao crescimento da atuação do governo, a centralização e a descentralização têm sido fenômenos concomitantes, e não excludentes, tornando as relações intergovernamentais mais complexas. Nesse sentido, não há razão para pensar que a descentralização sempre implicará na redução da importância da instância nacional, ou que a centralização provocará a diminuição da soberania das unidades subnacionais (ALMEIDA, 1995).

De toda forma, como salienta Lijphart (2011, p. 215), ao distinguir a descentralização da não-centralização, Elazar (1987) estava preocupado com o princípio fundamental e primário do federalismo que é o de assegurar que parte do poder de uma nação seja exercida pelos governos subnacionais sem maiores interferências do governo central. Contudo, o termo não-centralização é uma acuidade que tem sido tratada mais comumente como descentralização do poder.

Se a característica primária do federalismo é, portanto, a descentralização (LIJPHART, 2011), é preciso então defini-la. Um primeiro aspecto a ser salientado, é que a descentralização federativa não é um fenômeno único, mas sim um processo composto por um conjunto de dimensões, distinguidas em basicamente três tipos: a política, a fiscal e a administrativa (ou de competências). O problema é que a caracterização das dimensões e o significado de cada uma varia muito de autor para autor, tornando o conceito de descentralização muitas vezes, obscuro e pouco claro (FALLETI, 2010; TREISMAN, 2007). Nesse sentido, para Falleti (2010), quando alguns autores buscam alargar o conceito de descentralização de forma a incluir reformas democratizantes e institucionais ó as quais estão

por trás da devolução de recursos, responsabilidades ou autoridade para os níveis subnacionais ó, referindo-se a elas como descentralização institucional ou democrática, esse alargamento conceitual pode prejudicar elementos da descentralização que são cruciais para a identificação de políticas relevantes através do espaço e do tempo.

Outro problema conceitual é a acepção de que um tipo de descentralização pode ser tomado adequadamente como uma *proxy* de outro tipo. Segundo Arretche (2012, p. 147-8), muitos estudos assumem que evidências empíricas sobre a participação dos governos locais no gasto consolidado (descentralização fiscal) são suficientes para que sejam feitas inferências sobre a descentralização de execução de políticas (descentralização de competências), o que pode não ser o caso.

Arretche (2012) considera ainda mais importante do ponto de vista analítico distinguir a descentralização de execução das políticas (*policy making*) da descentralização de autoridade decisória das unidades subnacionais sobre a política (*policy decision-making*). Não é porque os governos subnacionais executam muitas políticas públicas que eles têm necessariamente autonomia para tomar decisões sobre as mesmas.

Portanto, considera-se nesta pesquisa quatro dimensões da descentralização em Estados federados: a política; a fiscal; a administrativa (ou de competências) e a de autoridade decisória, também chamada de descentralização jurisdicional ou legislativa. Essas quatro dimensões conformam a descentralização característica do federalismo, que é a descentralização territorial de poder político (SOARES, 2013).

A descentralização territorial não só é o elemento que distingue uma federação de um Estado unitário, como também distingue a federalização de outros processos de descentralização, como a democratização e a liberalização econômica (SOARES, 2013). Portanto, em uma federação não há somente descentralização, mas sim um processo específico de descentralização, a qual dispersa o poder político entre unidades federativas que ocupam determinado território.

O segundo aspecto a ser levado em conta para os objetivos desta pesquisa é que o significado de descentralização está contextualizado às experiências recentes vividas pelos países da América Latina. Como argumentam os autores Falleti (2006) e Gibson (2004), em muitos países da região, como a Argentina e o Brasil, o processo de descentralização esteve relacionado com o processo de democratização e com as reformas econômicas do Estado no final da década de 1980. Tais reformas induziram, dentre outras coisas, a transferência de

responsabilidades administrativas e fiscais para as unidades subnacionais, e com a garantia da autonomia política desses entes (FALLETI, 2006; GIBSON, 2004).

Assim, a descentralização federativa é definida como ãum processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estadoö (FALLETI, 2006, p. 60).

1.3.1. Descentralização política ou autogoverno

A descentralização política é a liberdade que os entes subnacionais têm para constituírem seus próprios poderes executivo e legislativo sem a interferência do governo central. Os governos subnacionais possuem a garantia de serem eleitos diretamente e de terem um mandato próprio sem que o governo central possa revogar ou dissolvê-los (ARRETCHE, 2012; SOARES, 2013).

Segundo Soares (2013), a descentralização política é a condição primeira para caracterizar uma federação genuína, pois:

õNão há federação sem a existência de autonomia política subnacional para a constituição dos poderes executivos e legislativos independentes do governo central. Um Estado em que os detentores de poder nos níveis subnacionais detenham competências legislativas, administrativas e recursos fiscais, mas estejam subordinados ao governo central, não é um Estado federalö (SOARES, 2013, p. 10-1).

Autores como Falleti (2006, 2010) afirmam que, para além do aspecto eleitoral, a dimensão política da descentralização inclui outras medidas que buscam fortalecer a autonomia política das unidades subnacionais. As regras do processo decisório que deem mais peso político às representações subnacionais, a criação de assembleias legislativas no nível subnacional e a sanção de reformas constitucionais são exemplos dessas medidas que aumentam a autonomia política das representações locais (FALLETTI, 2010, p. 38-9). Nesse sentido, a representação dos governos subnacionais se dá no nível local, pelas assembleias subnacionais, e no nível nacional, por meio de uma segunda casa legislativa (o Senado).

1.3.2. Descentralização administrativa

A descentralização administrativa ou de competências se refere à responsabilidade pela execução de atribuições como saúde, educação, habitação, entre outras pelos governos

subnacionais (ARRETCHE, 2012; SOARES, 2013). A forma como ela ocorre pode ter impactos positivos e negativos na autonomia subnacional. Segundo Falleti (2010), a descentralização administrativa pode aumentar a capacidade organizacional dos governos subnacionais quando busca aperfeiçoar as burocracias regionais, promover treinamentos de funcionários e facilitar o aprendizado por meio de práticas de entrega de novas responsabilidades.

Contudo, um impacto negativo pode ocorrer se a descentralização de competências for realizada sem a transferência de recursos. Nesse caso, se a administração local não puder recusar a provisão dos serviços, ela terá que pedir recursos ao governo central, ficando dependente deste. Mas, por outro lado, se o governo central não transferir as receitas que cubram os custos administrativos, a descentralização administrativa pode não se consolidar, ou pior, os entes subnacionais terão que se endividar para conseguir prestar os serviços necessários (FALLETI, 2010).

1.3.3. Descentralização fiscal

A descentralização fiscal pode ser resumida como a capacidade das unidades subnacionais em arrecadar, gastar e contrair empréstimos (endividar-se). Em relação aos gastos, as unidades subnacionais possuem autonomia para gastar seus recursos financeiros com políticas públicas de sua preferência (SOARES, 2013), e dessa forma têm uma participação relativa no gasto total agregado (ARRETCHE, 2012).

Os entes subnacionais podem arrecadar recursos através da taxaçaõ própria de tributos dentro dos seus territórios, ou por meio de transferências intergovernamentais. Para Falleti (2010, p. 37), a descentralização fiscal é um processo que busca aumentar as receitas ou a autoridade fiscal dos governos subnacionais, e para isso há três formas institucionais: (i) pelo aumento da porcentagem de transferências do governo nacional para as unidades subnacionais, as quais não estejam relacionadas com a descentralização administrativa; (ii) pela criação de novas taxas subnacionais; e (iii) pela delegação de autoridade de arrecadação, a qual estava previamente nas mãos do governo central.

As transferências intergovernamentais são classificadas de diferentes formas pela literatura especializada. Dentre elas cabe destacar as transferências em relação à sua

condicionalidade (se são condicionadas ou não condicionadas), ao critério de distribuição (se são redistributivas ou devolutivas) e obrigatoriedade (se são obrigatórias ou voluntárias).

As transferências condicionadas são aquelas aplicadas para um determinado objetivo ou política pública e facultam menor autonomia aos governos receptores. Ao contrário, as transferências não condicionadas ou livres não têm sua aplicação vinculada a nenhum fim específico (REZENDE, 2007). Nesse último caso, a unidade subnacional que recebe os recursos transferidos pode utilizá-los para fins de sua preferência (MENDES, et al., 2008).

As transferências de caráter redistributivo são aquelas definidas por critérios de repartição dos recursos entre os governos subnacionais, redistribuindo os recursos em relação ao local de origem da arrecadação. Segundo Mendes, et al. (2008, p. 17), os recursos podem ser distribuídos de acordo com o número de habitantes, a renda *per capita* ou outros critérios, e não considera o local onde o tributo foi arrecadado. Já nas transferências devolutivas, o governo central arrecada tributo e o devolve aos entes subnacionais onde o tributo foi arrecadado, em vez de serem redistribuídos por critérios que levem em conta outros fatores demográficos ou socioeconômicos (MENDES, et al., 2008).

As transferências obrigatórias são aquelas em que o governo central é obrigado a transferir determinados recursos para os governos subnacionais, não podendo se eximir de transferi-los. Enquanto que as transferências voluntárias podem ser direcionadas discricionariamente pelo governo central a qualquer unidade subnacional (MENDES, et al., 2008).

1.3.3.1. O Federalismo Fiscal e as políticas sociais

Os argumentos relativos aos efeitos da descentralização fiscal é um ponto controverso dentro da literatura do federalismo fiscal. Enquanto alguns autores argumentam que a descentralização de recursos leva à eficiência administrativa, ao melhor desempenho econômico e satisfação da população local, para outros estudiosos ela pode levar à indisciplina econômica dos entes federados, ao desequilíbrio fiscal e à ineficiência (REZENDE, 2007; TREISMAN, 2007).

Em se tratando das desigualdades territoriais, a análise da descentralização fiscal deve considerar também as diferentes capacidades que as jurisdições têm de tributar e gastar os recursos. De acordo com Rezende (2007, p. 62), a situação ideal é aquela em que as

responsabilidades atribuídas aos governos subnacionais podem ser suficientemente financiadas com recursos próprios, através da tributação de impostos e de taxas de prestação de serviços. Entretanto, essa situação é difícil de ser encontrada, devido, dentre outras coisas, ao desequilíbrio vertical e horizontal entre recursos e responsabilidades (REZENDE, 2007, 2010).

A dimensão vertical se refere aos desequilíbrios entre as responsabilidades de cada nível de governo e os recursos próprios para poder exercê-las (REZENDE, 2007, p. 63). Nesse caso, a concentração espacial das bases tributárias conduz a uma desigual repartição das receitas do bolo tributário, o que limita o exercício do poder de gasto dos entes subnacionais. Tal limitação entra em choque com a tendência de ampliar as responsabilidades desses governos quanto à provisão de serviços públicos essenciais, como a educação (REZENDE, 2010). Assim, nessa situação, os entes subnacionais possuem muitas competências em áreas de políticas públicas, mas recursos próprios insuficientes para provê-las.

Já o desequilíbrio horizontal trata das disparidades de recursos e responsabilidades de cada nível de governo. Rezende (2010, p. 72-3) aponta que esse tipo de desigualdade se faz presente em razão da fragmentação do processo produtivo, da ampliação das disparidades intrarregionais e da mudança de localização de investimentos entre as unidades territoriais. Quanto maiores forem as disparidades socioeconômicas entre os entes federados, maiores serão as diferenças de capacidade de financiamento desses entes.

As disparidades de tributar e gastar dos entes subnacionais pode acarretar em diferenças na oferta de serviços sociais básicos dentro desses territórios. Para Arretche (2015), o local de residência dos indivíduos é uma dimensão importante que afeta o acesso e a oferta de políticas públicas, pois, a decisão dos governos subnacionais em ofertar essas políticas depende da riqueza das jurisdições. A autora ainda lembra que, embora pode-se dizer que em alguns casos como o do Brasil tenha ocorrido um processo de expansão da cobertura de serviços sociais, as desigualdades podem permanecer ou aumentar se essa expansão estiver concentrada em algumas jurisdições em detrimento de outras. Logo, para Arretche (2015):

o problema a ser respondido não é apenas se ocorreu redução das desigualdades territoriais, mas qual a sua direção, isto é, qual a associação entre essa expansão das coberturas e a riqueza das jurisdições ou das populações por ela beneficiadas. Trata-se, pois, de saber se as jurisdições favorecidas são aquelas que têm mais riqueza ó e, portanto, maior capacidade de implantação dos serviços ó ou aquelas que possuem uma população mais rica ó e, conseqüentemente, maior capacidade de pagamento pelos serviçosö (ARRETCHE, 2015, p. 185-6).

Diante dos desequilíbrios vertical e horizontal enfrentados pelos governos subnacionais, cabe indagar quais seriam as soluções para o problema da desigualdade territorial nas capacidades de tributar e gastar recursos desses entes.

Uma primeira alternativa, e que é a mais utilizada pela maioria das federações para lidar com os desequilíbrios verticais, é aquela em que os governos subnacionais compartilham com o governo central os tributos de base mais ampla mediante o princípio da derivação, no qual os governos subnacionais ficariam com uma parte dos impostos cobrados em seus territórios (REZENDE, 2007, 2010). No entanto para Rezende (2010, p. 73), o equilíbrio federativo não se resume à questão da partilha do bolo tributário, a qual, ademais, precisa ser periodicamente revista para dar conta de mudanças na repartição das responsabilidades. Tão importante quanto corrigir os desequilíbrios verticais é lidar com os desequilíbrios horizontais entre as jurisdições.

Uma segunda opção, mais voltada para esse último problema é reduzir as desigualdades territoriais por meio da instituição de um regime de equalização fiscal, no qual as transferências intergovernamentais de recursos se constituem como o principal mecanismo (REZENDE, 2007, 2010). Para Rezende (2010), a essência desse regime está:

... não garantir, mediante a transferência de recursos do governo federal, que toda e qualquer unidade que integra a federação (...) disponha de um orçamento capaz de garantir o funcionamento de suas responsabilidades básicas. Regra geral, a operação de um regime de equalização fiscal toma por referência um piso orçamentário *per capita*, fixado com base em critérios técnicos que subsidiam a negociação política, e transfere recursos a todas as unidades que, mesmo utilizando plenamente seu potencial tributário, ficam abaixo desse patamar (REZENDE, 2010, p. 74).

De acordo com o mesmo autor, além de desempenhar as funções de promover o equilíbrio vertical e corrigir os desequilíbrios horizontais, um regime de transferências possui a função de financiar políticas nacionais por meio da cooperação intergovernamental, com o fim de criar condições para que todos os cidadãos possam usufruir de iguais condições e oportunidades de ascensão social, independentemente do local em que vivem (REZENDE, 2010).

Nesse sentido, para Soares e Melo (2016, p. 543), as transferências intergovernamentais podem promover a equalização fiscal em uma federação ao possibilitarem que unidades subnacionais mais pobres obtenham recursos suficientes para responder as suas atribuições ou necessidades de gastos e equalização vertical ou diminuição do hiato fiscal e possam garantir um padrão mínimo de bens e serviços equânimes em todo o território nacional e equalização horizontal ou redistribuição regional.

É dentro do regime de equalização fiscal que a ação do governo central ganha destaque, já que é por meio da regulação e da redistribuição de recursos que o centro busca reduzir as desigualdades territoriais entre os entes subnacionais (ARRETCHE, 2010). Para a autora, a coordenação federativa de políticas públicas se faz necessária, pois, em contextos de descentralização fiscal e política, no qual os entes subnacionais possuem autonomia para estabelecer sua própria agenda social, fica mais difícil para o país alcançar objetivos nacionais, como a universalização do ensino e a alfabetização da população (ARRETCHE, 2004). Abrucio (2006), de forma semelhante, afirma que o governo central deve coordenar ações em prol do equilíbrio entre as regiões, fornecendo auxílio técnico e financeiro aos entes subnacionais e avaliando as políticas de cunho nacional.

Dessa forma, apesar da descentralização fiscal constituir-se de um aspecto importante para a que os governos subnacionais possam consolidar as políticas sociais, nem sempre ela tem efeitos positivos. Para Rezende (2007, p. 64), a descentralização é em princípio o caminho que aproxima a alocação de recursos públicos das preferências das localidades, mas isso pode entrar em conflito com a importância de assegurar o acesso de todo cidadão aos bens e serviços que são fundamentais para a igualdade de oportunidades de ascensão social, como a educação de qualidade. Por esse motivo, é fundamental que o governo central centralize algumas responsabilidades e tome decisões que interfiram, não de forma absoluta, na autonomia subnacional para alcançar objetivos nacionais.

As transferências intergovernamentais de caráter redistributivo é o tipo de transferência de recursos mais utilizado para a finalidade de minimizar as desigualdades fiscais entre os entes da federação. Segundo Mendes et al. (2008, p. 20), as transferências condicionadas obrigatórias podem ser redistributivas se forem adequadamente desenhadas 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, além de apresentarem maior possibilidade de fortalecimento da *accountability*.

Contudo, se as transferências não forem condicionadas, elas podem ter baixo poder redistributivo para os cidadãos, gerando gestão ineficiente, irresponsabilização fiscal dos recursos transferidos e, ainda, sem a garantia de que aqueles que mais necessitam sejam os beneficiados pelas transferências (MENDES, et al., 2008).

Portanto, é principalmente por meio das transferências intergovernamentais condicionadas e redistributivas que o governo central busca coordenar o comportamento dos

governos subnacionais, ao induzir a adesão desses entes a suas políticas, e ao mesmo tempo reduzir as desigualdades territoriais entre eles (MACHADO, 2014).

1.3.4. Descentralização jurisdicional ou legislativa

A descentralização jurisdicional ou legislativa significa garantir aos entes subnacionais a autoridade para legislar sobre assuntos de sua própria alçada, sem maiores interferências do governo central (SOARES, 2013). Como já foi assinalado, Arretche (2012) procura distinguir a descentralização administrativa (*policy making*) da descentralização de autoridade decisória (*policy decision-making*). Para a autora, uma coisa é a autonomia dos governos subnacionais em executar políticas públicas e outra é ter a capacidade jurisdicional para decidir como essas políticas devem ser executadas.

Da mesma forma, não se pode tomar como equivalentes a descentralização fiscal, na qual os governos locais têm elevada participação no gasto nacional, e a autoridade dos mesmos em tomar decisões que afetam os investimentos locais. Mesmo que os governos subnacionais executem muitas políticas públicas e gastem relativamente bastante, isso não significa que esses entes conseguem definir ou controlar totalmente suas agendas de governo. Isso ocorre porque os governos subnacionais estão sob condições de elevada regulação e supervisão por parte do governo central (ARRETCHE, 2012, p. 150).

1.3.4.1. A capacidade do governo central em legislar sobre as políticas sociais

Para efetivar sua agenda de políticas sociais, o governo central muitas vezes precisa legislar em matérias que interferem nas competências dos governos subnacionais. Contudo, o processo de tomada de decisões no âmbito federal envolve diferentes atores políticos e regras do jogo que podem limitar ou alargar a capacidade do governo central em legislar. Segundo Arretche (2012), existem dois argumentos da literatura relativos aos mecanismos pelos quais os estados federativos podem afetar mudanças no *status quo*.

O primeiro deles é a tese da autoridade das jurisdições, para a qual a capacidade do governo central em legislar sobre uma dada área de política depende da autoridade legislativa constitucionalmente concedida a ele para iniciar legislação sobre essa política. Portanto, um governo central seria fraco na medida em que a regra constitucional não confira a ele autoridade para iniciar legislação sobre uma área de política (ARRETCHE, 2012, p. 38).

O segundo argumento, da tese dos pontos de veto, coloca que as federações tendem a apresentar mais atores com poder de veto (*veto players*) do que os Estados unitários, diminuindo assim as possibilidades de mudança do *status quo*. Conforme Arretche (2012), a divisão em duas casas legislativas (bicameralismo), as exigências de supermaiorias para alterar a legislação e as dificuldades para emendar a Constituição são algumas das regras e situações que propiciam as condições para que atores políticos atuem com poderes de veto.

Segundo Pierson (1995, p. 465), quanto maior a representatividade das unidades subnacionais na segunda câmara legislativa (Senado), e quanto mais próxima for a relação entre os níveis de governo, maior é a possibilidade dos interesses das unidades subnacionais serem respeitados, e maior é o poder de veto desses entes frente à propostas do governo central que infligem seus interesses. Ainda nesse aspecto, para Samuels e Mainwaring (2004, p. 89) o grau de representação dos governos subnacionais vai depender em que medida os legisladores federais são mais responsivos em relação aos interesses subnacionais do que aos interesses dos partidos dos quais são membros

Outro fator importante considerado é em que medida determinada área de política é reservada para os entes subnacionais, e não para o governo central. Se a política é garantida às unidades subnacionais, isso pode restringir o potencial de ação do governo central (PIERSON, 1995). Entretanto, como já foi salientado, o governo federal pode interferir nessa área ao contar com o poder jurisdicional de modificar a legislação. Portanto, quando os governos subnacionais possuem poderes constitucionais mais restritivos, sua habilidade para constranger e minar as iniciativas do poder Executivo federal é enfraquecida (SAMUELS; MAINWARING, 2004).

Além disso, segundo Samuels e Mainwaring (2004), os entes subnacionais com maiores recursos podem perseguir suas próprias políticas e podem minar ou constranger as políticas do governo central. Por outro lado, governos subnacionais com poucos recursos fiscais possuem menor capacidade para alcançar suas políticas e têm menor impacto nas políticas nacionais.

Se a disponibilidade de mais recursos possibilita aos governos subnacionais seguir sua agenda própria e influenciar a agenda nacional, ao contrário disso, as jurisdições desprovidas de autonomia para tributar recursos tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo que de fato controla esses recursos (ARRETCHÉ, 2005, p. 71). Portanto, nesse último caso, quando o governo central controla as transferências de recursos e os

governos subnacionais necessitam dessas transferências para executar as políticas de sua competência, eles estão mais propícios a seguir as orientações e as políticas do governo central.

A partir dos argumentos acima expostos, pode-se afirmar em síntese que a capacidade do governo central em legislar sobre as políticas sociais, e, portanto, a centralização jurisdicional dependerá e será mais alta quanto:

Quanto maior for o conteúdo da legislação nacional referente a diretrizes, princípios, objetivos, definição de competências e de gastos das políticas sociais, e quanto menor for a capacidade de estados ou províncias de vetar as iniciativas legislativas do governo central em relação às políticas sociais. Maior centralização jurisdicional significa maior poder da União para formular, coordenar e direcionar a implementação de políticas sociais (SOARES; MACHADO, 2016, p. 4)

1.4. O campo das políticas sociais e a educação básica

1.4.1. A relação entre a cidadania, as políticas sociais e o Estado de Bem Estar Social

O campo das políticas sociais, embora careça de uma definição clara, pode ser mais bem entendido sob o prisma da cidadania (LEITE, 1991; TEIXEIRA, 1985). Isso porque, apesar das políticas sociais existirem tanto em governos democráticos quanto em governos autoritários, a sua relação com a democracia se constrói pela via dos direitos sociais, e, portanto, de uma cidadania inclusiva (SÁTYRO, 2017, no prelo).

Um dos autores mais importantes que estudaram as políticas sociais e a cidadania foi T. H. Marshall. Em sua obra clássica *Cidadania, Classe Social e Status*, assim afirma:

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status* (MARSHALL, 1967, p. 76).

Para o autor, a cidadania compreende três elementos fundamentais: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Os direitos civis são aqueles que constituem a liberdade individual, como a liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento e o direito a propriedade privada. O elemento político compreende o direito dos cidadãos em participar do exercício do poder político como eleitor, representante eleito ou membro de instituições que exercem tal poder. Já os direitos sociais implicam desde o direito a um mínimo de bem estar econômico até o direito de participar da herança social ou dos níveis de vida civilizada prevalentes em cada sociedade. Tais direitos sociais seriam exercidos fundamentalmente pelo acesso ao sistema educacional e aos serviços sociais (MARSHALL, 1967, p. 63-4).

Tomando como modelo a experiência do desenvolvimento da política social na Inglaterra, Marshall (1967) afirma que a cidadania em sua plenitude é construída por uma trajetória histórica dos direitos, na qual todas as sociedades mais avançadas passariam. Essa sequência se inicia, na Inglaterra, com o estabelecimento dos direitos civis no século XVIII, depois com a garantia dos direitos políticos no século XIX, e por fim, pela afirmação dos direitos sociais no século XX. Além disso, segundo Arretche (1995, p. 34), Marshall (1967) acreditava que a cidadania se constituiria a partir da universalização dos direitos, isto é, pela inclusão progressiva das camadas sociais que a eles tinham acesso.

De forma semelhante, para Bobbio (2004, p. 20), os direitos do homem ó de liberdade, políticos e sociais ó õsã direitos históricos que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzemõ. A demanda por liberdade e novos poderes ocorreu, e sucessivamente ocorre, graças ao desenvolvimento da técnica, à transformação das condições econômicas e sociais e à ampliação do conhecimento que produziram uma mudança na organização da vida humana e das relações sociais. Dessa forma, segundo o autor, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (*Universal Declaration of Human Rights ó UDHR*), proclamada em 1948, é um ponto de partida para uma meta progressiva de crescimento da proteção global dos direitos do homem (BOBBIO, 2004).

Essa evolução lógica da cidadania na perspectiva da geração de direitos é alvo de grandes críticas, devido à generalização de um modo específico de expansão da cidadania e pela forma estanque de compreender os tipos de direitos (CORREIA, 2004; LEITE, 1991). As análises de outros países ó europeus e de outros continentes ó demonstram que a evolução dos direitos e o modo como ela se deu são diferentes para cada caso.

Contudo, a trajetória histórica dos direitos revela uma dimensão analítica importante, que é a forte associação entre a cidadania, as políticas sociais e o Estado, principalmente quando se trata de proteger os direitos sociais. Essa relação pode ser assim sintetizada:

õAs políticas sociais tratariam dos planos, programas e medidas necessários ao reconhecimento, implementação, exercício e gozo dos direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade como incluídos na condição de cidadania, gerando uma pauta de direitos e deveres entre aqueles aos quais se atribui a condição de cidadãos e seu Estadoõ (TEIXEIRA, 1985, p. 400).

Para Bobbio (2004), os direitos sociais expressam o amadurecimento de novas exigências e valores ó como os de bem-estar e de igualdade ó que se concretizam através ou por meio do Estado. Assim, os direitos sociais exigem uma intervenção do Estado para a sua

efetivação. Eles só podem ser realizados se forem imposto a outros ó incluídos os órgãos públicos ó certo número de obrigações positivas (BOBBIO, 2004, p. 15).

As medidas de proteção social implementadas pelo Estado variam no seu desenho, no tempo e em diferentes contextos sociais e políticos de cada país (TEIXEIRA, 1985). Contudo, de forma geral pode-se afirmar que a associação entre a cidadania, as políticas sociais e o Estado corresponde, sobretudo, a um processo de ampliação do Estado a partir da emergência do *Welfare State* (Estado de Bem Estar social ó EBES) em meados do século XX (ARRETCHE, 1995; LEITE, 1991).

O termo EBES sofreu ao longo do tempo várias definições em termos de como, com que peso e em que grau o Estado deve atuar na área social, assim como existem controvérsias de quais áreas fazem parte do campo das políticas sociais (DRAIBE, 1993; SÁTYRO, 2017, no prelo). Entretanto, segundo Draibe (1993, p. 7), apesar dessa diversidade conceitual, existem alguns elementos comuns entre as definições do EBES. O primeiro elemento é o papel predominante dado ao Estado como o organizador e implementador das políticas sociais, independentemente do grau de sua participação efetiva em cada uma delas. Em segundo lugar, se destaca a relação entre o Estado e o mercado, na qual o primeiro busca intervir no livre movimento e nos resultados socialmente diversos do segundo. E a terceira característica é a substituição de renda, seja quando esta é perdida temporária ou permanentemente em decorrência dos riscos próprios das economias de mercado, seja para a manutenção ou integração da renda a partir da definição de um patamar mínimo considerado suficiente para cobrir as necessidades sociais dos indivíduos e da família. Portanto, independentemente da condição social dos seus cidadãos, o Estado é obrigado a garantir os direitos mínimos vitais a todos eles (TEIXEIRA 1985).

Em relação às áreas que fazem parte do núcleo das políticas sociais, Draibe (1993) assinala que parece haver consenso em relação aos setores de previdência, assistência social, saúde e educação. De toda forma, Titmuss (1975, p. 144), apresenta três elementos valorativos em comum entre as áreas que compõem as políticas sociais: (i) a provisão direta do bem estar dos cidadãos ó as políticas têm o objetivo de beneficiar esses cidadãos; (ii) a inclusão de objetivos econômicos e não econômicos; e (iii) uma medida progressiva de redistribuição de recursos dos ricos para os pobres.

Além disso, existem diversas teorias que buscam explicar a emergência e o desenvolvimento do *Welfare State* (ARRETCHE, 1995). Dentre os estudos que abarcam o

tema cabe destacar a obra *“The Three Worlds of Welfare Capitalism”*, escrita por Esping-Andersen em 1990. Para o autor existem formas distintas de intervenção do Estado na área social e que a origem e desenvolvimento dos diferentes regimes de bem estar estão correlacionados às diferentes condições políticas e institucionais.

Os três tipos de regimes elaborados por Esping-Andersen (1990) são: o liberal, o conservador ou corporativista e o social-democrata. O último tipo deles seria o auge da social-democratização da sociedade, baseada nos princípios de igualdade e universalismo. Ao invés de dualismos entre Estado e mercado e entre as classes, o que existe é uma relação de igualdade de acesso a direitos através das políticas sociais. É um sistema social abrangente com cobertura universal e com benefícios garantidos desvinculados do montante de contribuição efetuado pelo beneficiário (ARRETCHE, 1995; ESPING-ANDERSEN, 1990).

Apesar das fortes críticas recebidas por Esping-Andersen e outros autores que buscaram criar diferentes tipologias do *Welfare State*, tais classificações mostram o quão diverso podem ser os padrões de ação social do Estado, e que essa intervenção depende de condições políticos-institucionais, econômicas e sociais de cada país (ARRETCHE, 1995).

1.4.2. A Educação Básica como direito e a obrigatoriedade escolar

Os direitos a educação elementar e secundária são amplamente reconhecidos pelas cartas e declarações de direitos humanos (BOBBIO, 2004). Contudo, apesar de sua importância, a ideia do ensino como um direito de todos os cidadãos e um dever do Estado só foi incorporada legalmente na era moderna no século XVIII, na Prússia, e posteriormente na França e na Inglaterra no final do século XIX, com o estabelecimento da instrução primária obrigatória e gratuita (HORTA, 1998, p. 6-7).

Com a virada do século XIX para o século XX, um rol de direitos sociais foi sendo incorporado nas legislações dos países mais industrializados. Segundo Marshall (1967, p. 74) o desenvolvimento da educação primária durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX.

Após a Segunda Guerra Mundial e com o fortalecimento do Estado de Bem Estar Social, ao menos nos países capitalistas adiantados, houve a universalização da educação escolar sob a forma do ensino público e um aumento da duração da escolaridade obrigatória, o que democratizou de forma considerável o ensino (HORTA, 1998; SINGER, 1996). O longo

processo de luta para tornar a educação básica obrigatória e gratuita culmina-se com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 10 de dezembro de 1948 em Paris, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (*United Nations* ó UN). Segundo o inciso primeiro do artigo 26 da UDHR õ toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatórioõ (UN, 1948).

Nesse sentido, o direito social à educação está estreitamente vinculado à obrigatoriedade escolar (HORTA, 1998). Para Huberman (1979, p. 58-9), diferentemente dos direitos de saúde e assistência social, a educação é por regra geral obrigatória e as crianças não estão em condição de negociar as formas pelas quais recebem os serviços. A educação é paradoxalmente um direito e ao mesmo tempo uma obrigação.

Como elemento importante do campo social, a obrigatoriedade escolar também está ligada àquela ideia da relação entre o Estado, a cidadania e as políticas sociais. O Estado é obrigado a intervir por meio de políticas públicas para concretizar o ensino básico público e gratuito. Indo um pouco mais além, Cury (2002) ressalva a importância da obrigatoriedade escolar para a democracia e a inclusão social. Assim diz o autor:

õA ligação entre o direito à educação escolar e a democracia terá a legislação como um de seus suportes e invocará o Estado como provedor desse bem, seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades, que nascem do conflito da distribuição capitalista da riqueza, e progressivamente reduzir as desigualdades. A intervenção tornar-se-á mais concreta quando da associação entre gratuidade e obrigatoriedade, já que a obrigatoriedade é um modo de sobrepor uma função social relevante e imprescindível de uma democracia a um direito civilõ (CURY, 2002, p. 249).

A educação pública gratuita e obrigatória é vista como um meio pelo qual o Estado atua para combater desigualdades sociais e garantir a igualdade de oportunidades entre todos os cidadãos. Como salienta Cury (2002), a educação é indispensável para as políticas que visam a inclusão e participação dos cidadãos nos espaços sociais e políticos e também para a qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho.

Da mesma forma, para Huberman (1979) a educação é o principal meio para melhorar a condição social dos cidadãos e para a preparação das crianças para serem membros competentes e integrantes de uma sociedade. A educação é uma política de promoção social, pois por meio do apreendido ao longo da vida escolar, os indivíduos se tornariam mais produtivos em termos econômicos e se ascenderiam socialmente (HUBERMAN, 1979).

Atualmente a UNESCO considera que a educação básica, gratuita e obrigatória é composta pelos níveis de ensino primário, o qual tem início usualmente aos cinco, seis ou sete anos de idade, e o ensino secundário (OECD, 2015), que tem início subsequente ao ensino primeiro. Contudo, a ligação entre a educação e a escolaridade, os níveis de ensino que conformam a educação básica e a duração de cada um deles variam de país para país. O próximo capítulo aborda essa questão para os casos da Argentina e do Brasil, e o que pode ser observado é que a educação básica possui trajetórias distintas nos dois países.

1.5. Os impactos do federalismo nas políticas sociais: abordagens explicativas

Como campo multidisciplinar, Marques (2013) demonstra que as políticas públicas foram, no interior da Ciência Política, mapeadas por diversas abordagens teóricas e modelos analíticos ao longo do tempo.

A abordagem institucionalista da política não é nova na Ciência Política, nem nas Ciências Sociais de modo geral. Segundo Peres (2008, p. 54), os estudos institucionalistas remontam, grosso modo, a Aristóteles com sua clássica análise das constituições atenienses. A partir daí, a análise institucional passará por Locke (séc. XVII), Montesquieu (séc. XVIII), pelos artigos federalistas (final do séc. XVIII), Tocqueville (séc. XIX), e posteriormente já no século XX a Economia Política e a Sociologia dirigem o foco de suas discussões para os efeitos das instituições e da cultura no comportamento dos indivíduos (PERES, 2008).

Outros autores como Karl Polanyi, Thorstein Veblen e Max Weber, também fazem parte dessa longa tradição institucionalista, os quais ainda têm influência nos estudos atuais que abarcam as visões centradas no Estado e nas instituições (SKOCPOL, 1985; THELEN; STEINMO, 1994). Contudo, o velho institucionalismo, como ficou conhecida essa tradição, foi duramente criticado por suas análises estritamente normativas da política, baseadas na construção de modelos prescritivos de desenhos constitucionais (PERES, 2008), e em estudos detalhados de estruturas legais, administrativas e políticas (THELEN; STEINMO, 1994). As críticas vieram fundamentalmente das abordagens behavioristas e das análises centradas na sociedade (*society-centered*), dominantes nas décadas de 1950 e 1960.

Ao final da década de 1970 e no início de 1980, desenvolve-se nas ciências sociais a abordagem centrada no Estado (*stated-centered*) que se apresentou como uma alternativa às teorias políticas centradas na sociedade e ao behaviorismo. Diante disso, o novo institucionalismo se configura como uma perspectiva teórica na qual as análises retomam as

características governamentais e instituições políticas para explicar o processo de formulação de políticas públicas e o comportamento de atores e grupos políticos (IMMERGUT, 2007; MARQUES, 2013; SKOCPOL, 1985). Tal perspectiva, portanto, representa o *revival* do interesse da ciência política e outras disciplinas pelas instituições.

Em *Bringing the State Back In*, uma das principais obras que abarca escolas e estudos dessa abordagem, a autora Skocpol (1985, p. 8) salienta que duas tendências recorrentes nas ciências sociais chamam a atenção: os argumentos que tratam da autonomia do Estado e os que tratam da sua capacidade enquanto ator. O Estado passou a ser visto como um agente autônomo que impacta a política e a formulação das políticas públicas, e ao mesmo tempo aquele que busca realizar seus próprios objetivos e políticas.

Dentre as características do Estado, as instituições associadas ao federalismo é um dos objetos de análise utilizados por essa nova corrente analítica para explicar a origem e desenvolvimento das políticas públicas, principalmente das políticas sociais que constituem o *Welfare State* (IMMERGUT, 2010; PIERSON, 1995).

E neste aspecto, duas observações devem ser feitas. A primeira é que nem sempre a literatura considerou a estrutura federativa como uma variável importante para explicar a produção de resultados políticos. Um dos autores que condescendeu com esse argumento foi o próprio Riker. Segundo Stepan (1999), para Riker o federalismo não faz diferença nos resultados do processo de tomada de decisão. Essa opinião baseia-se na ideia de que as decisões coletivas e as políticas derivam fundamentalmente de um agregado de preferências individuais. Tais gostos particulares seriam, para Riker, a explicação fundamental das políticas, e as instituições federativas constituiriam no máximo uma variável interveniente e relativamente desimportante (STEPAN, 1999, p. 13).

Somente mais recentemente, a partir dos anos 90, é que a literatura da ciência política reconheceu a importância do federalismo na produção de políticas públicas, dando destaque para aspectos da definição de competências entre os entes federativos, da distribuição de recursos entre eles e da dinâmica das relações intergovernamentais (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

Mas, é daí que se tira a segunda observação, de que parte da literatura considera que o federalismo é um empecilho para as políticas sociais. Tal ideia negativa do federalismo está baseada em estudos assentados predominantemente na experiência dos EUA. Segundo Peterson (1995, p. 121-2), os teóricos da abordagem funcional salientam que os estados

buscariam investir menos nos benefícios sociais para incentivar a saída de residentes pobres e diminuir a atração de outras pessoas com baixa renda para o seus respectivos territórios. Dessa forma, os estados que possuem os maiores benefícios de bem estar são aqueles que mais induzem a entrada de pessoas pobres, sistemas chamados de *welfare magnets*. E, pelo contrário, as unidades subnacionais com os menores benefícios seriam aquelas que mais conseguem repelir a população de baixa renda.

Segundo Obinger et al. (2005), existe na literatura comparativa, autores que defendem que o federalismo é um obstáculo para a expansão das antigas políticas ó basicamente os seguros sociais ó que conformaram o EBES nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, a chamada ãera do ouroö dos países capitalistas desenvolvidos. Tal conclusão deriva do fato de que vários estudos demonstraram evidências empíricas de que as federações gastaram menos em políticas sociais do que os estados unitários, limitando o crescimento do EBES nesses países.

Obinger et al. (2005) buscam comparar seis federações ó Austrália, Canadá, EUA, Áustria, Alemanha e Suíça ó, em termos de como a divisão de responsabilidades entre o governo central e governos subnacionais nesses países afetam o processo de tomada de decisão e os resultados das políticas sociais em diferentes estágios de desenvolvimento do EBES. Contestando a conclusão de que o federalismo é um impedimento para as políticas sociais, os resultados da pesquisa de Obinger et al. (2005) demonstraram que os efeitos do federalismo sobre as políticas não são uniformes, pois variam entre os países no tempo e em contextos específicos. Portanto, não se deve presumir a priori se o federalismo é um obstáculo ou um fator que propicia a emergência e expansão de políticas sociais (SOARES, 2014).

Para além da questão se o federalismo é ou não um obstáculo para a expansão de tais políticas, é importante entender como as particularidades de um sistema federal impactam os resultados de uma política específica (ABRUCIO, 2006; ARRETCHE, 2004, 2012; PIERSON, 1995). Além de variarem entre os países e no tempo, os efeitos do federalismo também podem ser distintos para diferentes políticas sociais (SOARES, 2014).

2. FEDERALISMO E EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E NA ARGENTINA

O propósito desse capítulo é apresentar o ensino básico no atual quadro constitucional do Brasil e da Argentina, e apontar aspectos das dimensões jurisdicional e fiscal da descentralização nos dois países.

De forma geral, os dois países possuem processos distintos de descentralização da política de educação básica. Na Argentina, a descentralização ocorreu somente nas últimas décadas do século XX, ao contrário do caso brasileiro, onde a política de educação básica já estava descentralizada desde o início do período republicano em 1891. Porém no Brasil, a complexidade do arranjo federativo é um pouco maior, pois envolve um terceiro ente federativo, o município. Tal ente, junto com os estados, é atualmente responsável pela educação básica, e prioritariamente pelo ensino infantil e fundamental.

Além disso, Brasil e Argentina possuem configurações distintas em termos de descentralização fiscal e jurisdicional. Parte da literatura especializada assinala que as duas federações são centralizadas, mas, há indícios de que o Brasil apresenta maior grau de centralização jurisdicional, enquanto que a Argentina tem um governo central mais forte no aspecto fiscal.

O segundo capítulo está dividido em três seções. A primeira seção apresenta as características do sistema federal brasileiro e da educação básica sob uma perspectiva histórica entre 1800 e 1988. Posteriormente, em outra subseção são expostos os aspectos da federação e da política de educação no período pós-redemocratização do país, tendo como marco legal a Constituição Federal de 1988. A análise parte das dimensões jurisdicional e fiscal da descentralização tanto em um cenário mais geral quanto na política específica da educação básica.

A segunda seção segue a mesma perspectiva para o caso argentino. Primeiro é apresentado um breve histórico sobre a origem e desenvolvimento do federalismo e da política educacional no país entre o período de 1800 a 1994. A segunda subseção aborda a análise acerca dos aspectos jurisdicional e fiscal da dinâmica federativa e da política de educação básica no cenário democrático pós Constituição Nacional de 1994.

A última seção apresenta algumas considerações gerais acerca das características das dimensões jurisdicional e fiscal no Brasil e na Argentina, abordadas nas primeiras seções do

capítulo. O propósito é especificar aspectos dessas duas dimensões que podem afetar as desigualdades territoriais nos resultados da política de educação básica nos dois países.

É importante assinalar que as dimensões da descentralização ó política, jurisdicional, fiscal e administrativa ó estão constantemente se interagindo na dinâmica federativa. Por isso, as análises que se seguem acerca dos poderes jurisdicional e fiscal dos níveis de governo no Brasil e na Argentina, levam em conta as ligações existentes não só entre essas duas, mas também entre as quatro dimensões da descentralização.

2.1.O Estado Federal e a Política de Educação Básica no Brasil

2.1.1. Um breve histórico: de 1800 a 1988

O Brasil se tornou um país independente de Portugal no dia 7 de setembro de 1822, adotando a monarquia constitucional como forma de governo (CARVALHO, 1993). O período pós-independência no Brasil foi marcado por conflitos entre grupos regionais. Segundo Soares (1998, p. 160), entre o primeiro Reinado (1822-1831) e o período regencial (1831-1840), as forças centrípetas, as quais defendiam um Estado unitário absolutista, lutaram contra as forças centrífugas, lideradas pelas oligarquias regionais, que reivindicavam maior autonomia para as esferas subnacionais. Em meio aos movimentos separatistas de tendências centrífugas que cresciam no território brasileiro e que, por consequência, converteeram-se em uma ameaça à unidade nacional e à ordem econômica e social vigente, o país optou pelo modelo unitário (ABRUCIO, 2010; SOARES, 1998).

A primeira Constituição brasileira, de 1824, faz referência à instrução primária e a sua gratuidade como um direito para todos os cidadãos, mas não trata da obrigatoriedade escolar. Além disso, a educação primária foi desde o império uma atribuição das províncias. Uma das primeiras tentativas legais de descentralizar essa política foi a promulgação do Ato Adicional de 1834. Para Castanha (2006, p. 174), ão Ato criou assembleias legislativas provinciais, as quais passaram a ter poder de legislar e organizar vários setores da administração pública, entre eles a instrução primária e secundária. Com isso, alguns autores salientam que o Império inaugurou uma duplicidade de redes da política educacional, na qual havia de um lado um sistema federal integrado pelo sistema secundário e superior e do outro um sistema não unificado com escolas estaduais de todos os tipos e graus (ABRUCIO, 2010; CASTANHA, 2006; VIEIRA, 2007).

Durante o segundo reinado (1840-1889), o centralismo monárquico unitário utilizou a coerção física para apaziguar os conflitos regionais e contemplou, por meio de acordos políticos, os interesses das oligarquias provinciais dominantes (SOARES, 1993, 2013). Além disso, o imperador concentrou os tributos no governo central, suprimiu as assembleias provinciais e passou a escolher os presidentes das províncias e os governadores da época (ABRUCIO, 2010; CARVALHO, 1993). Para os autores, tal estratégia possibilitou uma longa estabilidade política no país, afastou a possibilidade de fragmentação do território nacional e deu os primeiros passos para a construção de uma identidade nacional.

Segundo Soares (2013), ao final do século XIX, forças políticas descentralizadoras, lideradas pelas novas oligarquias rurais dominantes e seguidas por setores intelectuais e de classe média urbanos, ganharam expressão no país e ambos abraçaram a bandeira do federalismo e da república para contraporem-se ao centralismo monárquico (SOARES, 2013, p. 14).

Em 15 de novembro de 1889 foi proclamada a República dos Estados Unidos do Brasil. A primeira constituição republicana de 1891, no art. 1, ratificou a forma federal de organização do Estado e o regime representativo. Cada uma das antigas províncias passou a ser um estado, mais o Distrito Federal (art. 2). A Constituição garantiu aos estados a autonomia para estabelecer suas próprias constituições (art. 65) e decretar impostos (art. 9). Além disso, os estados deviam assegurar a autonomia dos municípios (art. 68).

Na área educacional, a Constituição afirmou a tendência ao processo de descentralização da política de educação instituído em 1834, atribuindo aos estados e municípios a educação primária e o ensino secundário como função dos estados, apesar de poder ser mantido também pela União. Além disso, deu-se continuidade ao modelo de duplicidade de redes, e deixou a cargo dos governadores a definição de gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário (ABRUCIO, 2010). A educação não foi tratada como direito nem como obrigação do Estado.

A Primeira República (1889-1930) foi marcada pelo ponto mais alto do poder das oligarquias rurais da história independente do país, sendo muitas vezes chamada de república oligárquica ou repúblicas dos coronéis (CARVALHO, 1993). Isso se deveu à ampliação do poder das oligarquias situadas nos estados mais ricos do país, particularmente São Paulo e Minas Gerais, que dominaram o governo central (LOVE, 1993). Para Abrucio (2010, p. 44), o

modelo de autonomismo estadual oligárquico desse período acabou por aumentar a desigualdade territorial, uma das características mais importantes do federalismo do Brasil.

Com a Revolução tenentista de 1930 e o início da Era Vargas, a organização política e social do país ganha outra conotação. Com o fim república oligárquica, houve uma maior centralização política, fortalecendo o Poder Executivo Federal, e a expansão de direitos políticos e sociais, por meio de políticas nacionais (ABRUCIO, 2010; SOARES, 2013).

O governo central procurou ampliar sua atuação na área da educação, por meio da criação e reestruturação de órgãos governamentais e da regulamentação de reformas, principalmente no ensino secundário. Por meio do Decreto-Lei nº 19.402 de 1930 foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, órgão responsável pela implementação da Reforma Francisco Campos, a qual enfatizava a organização dos ensinos secundário e superior, deixando o ensino fundamental à margem (BARCELLOS, 1983).

A Constituição de 1934 deu um salto importante na área educacional ao estabelecer o Plano Nacional da Educação, o ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória (VIEIRA, 2007). Contudo, a obrigatoriedade assinalada no corpo constitucional foi interpretada como um dever das crianças de se matricularem na escola, e não como um dever do Estado em ofertar e garantir o acesso ao ensino (CURY, 2002; 2008a; HORTA, 1998).

A Constituição determinou à União traçar as diretrizes da educação nacional (art. 5) e aos estados e Distrito Federal organizarem e manterem os sistemas educativos em seus territórios seguindo as diretrizes nacionais (art. 151). Na área do financiamento, a União deveria aplicar nunca menos de 10%, e os estados e o Distrito Federal nunca menos de 20%, de toda renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 156).

O Brasil passou por um período de instabilidade democrática e do federalismo entre 1930 a 1988, intercalando processos de democracia federativa, com a promulgação de duas constituições (1946 e 1988), e autoritarismo centralizador, por meio da elaboração de duas constituições (1937 e 1967) e de duas cartas discricionárias (1937 e 1969). Além disso, durante a fase democrática, entre 1945 e 1964, três presidentes eleitos tiveram dificuldades para tomar posse e somente Juscelino Kubitschek conseguiu concluir seu mandato (CAMARGO, 1993).

No Estado Novo (1937-1945) e na ditadura militar (1964-1985) ocorreu uma forte centralização política, na qual o governo central cancelou as eleições diretas nos estados, nomeando interventores no lugar dos governadores, suspendeu direitos políticos, interrompeu

as constituições vigentes e controlou o Congresso Nacional (CAMARGO, 1993; SOARES, 2013).

Os avanços dados pela Constituição de 1934 na área da educação foram barrados com a instauração do Estado Novo. Com a promulgação de uma nova constituição em 1937, o Estado ganhou um papel supletivo no processo educacional, dando ao setor privado a principal rede constitutiva do sistema de ensino (CURY, 2008b). Além disso, o texto constitucional omitiu qualquer referência aos percentuais a serem investidos em educação.

Durante a primeira experiência efetiva de democracia no Brasil, entre 1945 e 1964, são retomados algumas diretrizes e princípios da Carta de 1934. Segundo a Constituição de 1946, a União deve organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios (art. 170), e os estados e o Distrito Federal organizarão seus respectivos sistemas de ensino com auxílio pecuniário do governo federal (art. 171). A vinculação de recursos definida pelo art. 156 da Constituição de 1934 foi restabelecida, assim como a gratuidade e obrigatoriedade do ensino.

Um marco legal desse período foi a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 4.024, em 1961, a qual buscou organizar o sistema de ensino nacional. Pela primeira vez foi incorporada à legislação brasileira a obrigatoriedade escolar no ensino primário por parte do poder público. Entretanto, essa lei deixou em aberto brechas para que o ensino primário público e obrigatório não fosse integralmente cumprido (CURY, 2008b). Para Santos (2011, p. 4), apesar dos embates, das expectativas positivas e da força dos movimentos progressistas, a aprovação da LDB causou prejuízos para educação, especialmente no que se refere à sua ampliação, pois fortaleceu o setor privado e limitou a expansão do ensino público.

Com o golpe militar de 1964, o governo federal ampliou sua intervenção na educação básica. Segundo Abrucio (2010), o governo federal mudou a organização do ensino primário com a extensão para 8 anos de estudo obrigatório e aumentou o montante de recursos federais e de transferências obrigatórias destinadas aos estados e municípios por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, criado em 1968. Draibe (1994) observa que o gasto social foi crescentemente financiado pelas contribuições sociais canalizadas por fundos específicos. Cabe apontar que a Constituição de 1967 revogou a vinculação de recursos orçamentários a serem aplicados em educação pela União e os demais entes subnacionais.

Para Fagnani (1997), as políticas sociais adotadas pelos militares se caracterizaram pela centralização do poder político nas mãos de agências burocráticas federais que

controlavam o financiamento, a formulação e a implementação das políticas. No setor educacional, estas funções cabiam ao Ministério da Educação (MEC), o qual competia normatizar currículos, programas, carreiras do magistério, jornadas de trabalho, material de ensino e demais insumos básicos para o funcionamento das escolas de 1º e 2º graus.

Outra característica do regime militar foi a permeabilidade de interesses particulares no parlamento e na burocracia estatal, influenciando perversamente a política educacional. Fagnani (1997, p. 188-9) afirma que há indicações que a privatização do espaço público ocorreu no 1º e 2º graus por meio de programas nacionais e da concessão de incentivos fiscais para empresas privadas que desenvolviam sistemas educacionais próprios.

Durante o governo Geisel (1974-1984) dá-se início ao processo de abertura política, acompanhado pela reivindicação popular por uma nova constituinte e eleições diretas (CAMARGO, 1993). Durante esse processo foi promulgada a Emenda Constitucional nº 24 de 1983, conhecida como João Calmon, que fixou percentuais mínimos das receitas próprias e transferências constitucionais para o investimento em educação: a União deveria investir não menos que 13%; e estados, Distrito Federal e municípios não menos que 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 176).

A abertura política culminou no retorno da democracia e da organização federativa ao país e teve como marco a eleição do presidente Tancredo Neves em 1985. O ápice desse processo, segundo Soares (2013, p. 16), foi a Constituição Federal de 1988 (CF-88), ao reestabelecer a democracia na escolha dos representantes políticos nacionais e garantir a autonomia política, administrativa, legal e financeira aos estados e municípios.

2.1.2. Características da federação brasileira e da educação básica na nova ordem constitucional de 1988

A Constituição de 1988 define no art. 18 que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A literatura especializada afirma que o principal caminho do novo federalismo inaugurado pela CF-88 foi a descentralização territorial. Isso significou a garantia da autonomia política aos estados e municípios, que puderam estabelecer seus próprios governos sem a interferência da União. Além disso, houve uma ampla descentralização fiscal, tanto na capacidade dos entes subnacionais em arrecadar seus próprios impostos, quanto nas transferências intergovernamentais de recursos (SOARES, 2013). Segundo Abrucio (2010, p. 46), o

processo de descentralização tinha como palavra de ordem a municipalização, já que a CF-88 deu aos municípios o *status* de ente da federação, sendo eles os principais beneficiados pelo processo de descentralização fiscal e administrativa.

No campo das competências, a Constituição de 1988 definiu atribuições legislativas privativas à União (art. 22), assim como competências concorrentes e comuns entre os entes federados (art. 23 e 24). As competências comuns e concorrentes se referem principalmente ao bem estar do cidadão por meio da educação, saúde, meio ambiente, cultura, assistência e previdência social, entre outras políticas. Os estados organizam-se pelas suas constituições e leis, observando os princípios da CF-88 (art. 25), assim como os municípios devem ser regidos por uma lei orgânica (art. 29).

No art. 5, o texto constitucional estabelece a educação como um direito social, e trata mais especificadamente no art. 205 que:

“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Segundo o art. 208, o Estado tem o dever de garantir: a progressiva universalização do ensino médio gratuito; a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos (Emenda Constitucional nº 53/2006); e a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (Emenda Constitucional nº 59/2009).

Em relação às competências dos entes federados, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar seus sistemas de ensino por meio de um regime de colaboração (art. 211). A partir da Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que altera o art. 211, fica definido que a União é responsável pela organização e financiamento das instituições de ensino federal, e pela função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Os municípios têm atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, e os estados e o Distrito Federal devem priorizar o ensino fundamental e médio.

2.1.2.1. Centralização jurisdicional no Brasil

Apesar da descentralização territorial e da existência de outras instituições políticas (bicameralismo assimétrico, presidencialismo de coalizão e sistema eleitoral proporcional de

lista aberta) que induziriam um sistema de poder muito fragmentado no país, alguns autores brasileiros assinalam que o governo central, principalmente o poder Executivo, possui poderes que o possibilita legislar, implementar sua agenda e induzir o comportamento dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012; BORGES, 2013; LIMONGI, 2008; MELO, 2005).

No plano mais geral, Arretche (2012, p. 36), afirma que os formuladores da CF-88 criaram um modelo federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Isso significa que, a Constituição dotou a União de poderes para iniciar legislação de interesses próprios e regulamentar áreas fiscais e de competências dos entes subnacionais, inclusive em áreas sociais, sem precisar de supermaiorias para aprovar tais propostas. Nesse caso, a descentralização da autoridade decisória (*policy decision-making*) para estabelecer as normas pelas quais as políticas públicas passariam a ser executadas, foi bem mais limitada (ARRETCHE, 2012).

Ainda, no processo de produção legislativa nacional observa-se a prevalência do comportamento partidário, em detrimento de comportamento por interesses federativos dos entes subnacionais. A Câmara dos Deputados e o Senado não tem atuado de fato como *veto players* nas propostas de legislação do governo central (SOARES; MACHADO, 2016). Esse panorama pode ser observado pelas consecutivas matérias propostas pelos presidentes Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) que tiveram altas taxas de predominância e sucesso no Congresso Nacional (LIMONGI, 2008). Cabe assinalar que muitas dessas matérias afetaram a arrecadação e a alocação dos recursos dos estados e municípios, e a autonomia decisória dos mesmos em relação às políticas públicas (ARRETCHE, 2012).

Na educação, a Constituição Federal de 88 modificou o percentual de vinculação de recursos da União e conservou os percentuais de estados e municípios determinados pela Emenda João Calmon. As receitas da União destinadas à educação foram fixadas em um mínimo de 18%, mantendo-se o percentual mínimo de 25% para estados, Distrito Federal e municípios (art. 212). Vale ressaltar que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios estão livres para fixarem percentuais mínimos superiores aos preestabelecidos na CF-88.

Durante o governo de FHC foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394 de 1996, a qual versou sobre os princípios educativos, a estrutura e funcionamento do sistema educacional brasileiro e as modalidades de ensino. A qualidade do ensino também foi objeto de dispositivos que trataram de aspectos como o magistério, as condições financeiras e materiais, a gestão e organização do ensino. Outro aspecto importante é que a LDB reforçou os enunciados da cooperação e definiu com maior clareza as responsabilidades de cada nível governamental (art. 8 ao 11).

Em relação à estrutura do sistema educacional, a LDB, no art. 21, inciso I, define que a educação básica é formada pela educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. O ensino infantil é formado por creches para crianças até 3 anos de idade, e pré-escolas, para as crianças de 4 a 6 anos (art. 30). O ensino fundamental tem duração mínima de 8 anos e é obrigatório e gratuito nas escolas públicas (art. 32). Posteriormente, a Lei nº 11.274 de 2006 modificou o art. 32 da LDB, passando o ensino fundamental a vigorar com duração de 9 anos, iniciando-se aos 6 anos de idade. Por fim, o ensino médio tem, de acordo com o art. 35 da LDB, duração mínima de 3 anos.

Outra iniciativa do governo de FHC foi o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97. Pela legislação ficou determinado que 15% das receitas (dos 25% dos recursos vinculados à educação) de estados e municípios deveriam ser automaticamente retidos e contabilizados em um fundo estadual, cujas receitas seriam posteriormente redistribuídas no interior de cada estado entre governos estaduais e municipais de acordo com o número de matrículas oferecidas anualmente no ensino fundamental (ARRETCHE, 2012).

Ainda no governo FHC, foi instituído em 2002 o Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da lei nº 10.172 de 2001, com vigência de dez anos. Em cumprimento às determinações da CF-88, reafirmadas pela LDB de 1996, o PNE teve como estratégias a articulação e o desenvolvimento dos níveis de ensino, com o objetivo de superar os principais desafios educacionais do país: a erradicação do analfabetismo; a universalização e melhoria da qualidade do ensino; a formação para o trabalho; a redução das desigualdades sociais e regionais, dentro outros (CORBUCCI, et al., 2009).

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado pela continuidade das reformas educacionais do governo de FHC (OLIVEIRA, 2009). Uma primeira iniciativa foi a

instituição do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação), regulamentado pela Lei nº 11.494/07 e pelo Decreto nº 6.253/07. Esse fundo buscou aperfeiçoar o Fundef ao incluir todos os níveis da educação básica e elevar a vinculação dos recursos dos entes subnacionais de 15% para 20% para a educação básica (ARRETCHE, 2002).

No segundo mandato de Lula foi implementado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), regulamentado pelo decreto nº 6.094 de 2007. Para Corbucci et al. (2009, p. 34-5), por meio deste PDE a educação passa a ser concebida como um sistema em seus diversos níveis e modalidades de ensino, reconhecendo assim as conexões existentes entre a educação básica, a educação superior, a educação profissional e de alfabetização de jovens e adultos. O objetivo é potencializar políticas que possam reforçar os níveis educacionais reciprocamente.

Para monitorar o desempenho do PDE foi instituído o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), pelo mesmo decreto. O IDEB pretende mostrar as condições de ensino no Brasil numa escala de zero a dez, tendo como meta estabelecida atingir o índice de seis pontos até 2022, que é o índice médio de desempenho escolar dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Humano (*Organisation for Economic Co-operation and Development ó OECD*) (CORBUCCI, et al, 2009; OLIVEIRA, 2009).

No governo de Dilma Rousseff (2000-2016) foi criado o segundo Plano Nacional de Educação (PNE), regulamentado pela lei nº 13.005 de 2014, e com vigência até 2024. Dentre as diretrizes do PNE cabe destacar: a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais; a melhoria da qualidade da educação; e a valorização dos profissionais da educação (art. 2). Seguindo a CF-88, o PNE também determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem atuar em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias do plano (art. 7).

Dentre as metas definidas para o PNE cabe destacar: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade; ampliar a oferta nas creches de forma a atender no mínimo 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do plano; universalizar o ensino fundamental e garantir uma taxa mínima de conclusão de 95% dos alunos na faixa etária de 6 a 14 anos até o final da vigência do plano; universalizar, até 2016, o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos de idade; elevar, até o final

da vigência do PNE, a taxa líquida de matrículas para 85% no ensino médio; fomentar a qualidade da educação básica de modo a atingir as médias de 6 pontos do IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental, 5.5 pontos nos anos finais do ensino fundamental e 5.2 pontos no ensino médio até 2021; e ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, 10% do PIB ao final do decênio.

2.1.2.2. Federalismo fiscal no Brasil

No federalismo fiscal, a CF-88 ampliou a participação dos estados e, principalmente, dos municípios no total das receitas públicas, ao garantir a instituição e arrecadação de tributos de sua competência, bem como montantes expressivos de transferências intergovernamentais, com destaque para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (SOARES, 2011; SOARES; MACHADO, 2016).

Contudo, alguns efeitos não previstos marcaram os primeiros anos de vigência da Constituição de 88. Primeiramente, a descentralização fiscal não foi acompanhada por uma definição mínima do campo de atuação dos três níveis de governo, dado que na maioria das políticas sociais, como na educação, as competências são concorrentes (SOARES, 2011). Somado a isso, as políticas sociais foram implementadas sem uma coordenação intergovernamental, o que gerou duplicidades e ausências (SOARES; MACHADO, 2016). Segundo Abrucio (2010), na educação não havia um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização da política, dado que não existia uma arena institucionalizada de negociações entre os entes da federação. Dessa forma, para o autor, a maior dificuldade federativa no período foi a implementação do regime de colaboração previsto na CF-88.

A crescente descentralização de recursos financeiros para os estados e municípios também não foi acompanhada por mecanismos de responsabilização fiscal, o que levou ao endividamento e a crise fiscal, principalmente nos estados (ABRUCIO; REZENDE, 2013; SOARES; MACHADO, 2016). Além disso, o rol de competências comuns e mal definidas na Constituição de 1988 favoreceu a indefinição de responsabilidades entre os entes federativos. Para Abrucio e Franzese (2013, p. 372-3) o resultado do conjunto dessas competências e do endividamento dos estados e municípios foi o jogo de empurrão entre os entes federativos. Por um lado, os entes subnacionais sentiram-se desobrigados constitucionalmente a executar

competências, e, por outro, vendo que perdeu recursos devido à descentralização fiscal, o governo federal procurou transformar a descentralização em um jogo de repasses de funções.

Como mencionado na seção anterior, o federalismo brasileiro é marcado pela centralização jurisdicional que permite ao governo federal legislar sobre diversas matérias, dentre as quais aquelas que tratam das receitas, gastos e dívidas dos demais níveis de governo. Segundo Soares e Machado (2016), por meio dessa centralização o governo nacional tomou uma série de medidas a partir da década de 1990 na tentativa de minimizar os problemas assinalados. Assim afirmam os autores:

“A União melhorou sua capacidade financeira a partir de aumentos contínuos na carga tributária, aumentou a vinculação das receitas de estados e municípios com gastos sociais e produziu legislação que limitou a autonomia dos entes para gastarem e se endividarem, o que culminou na Lei de Responsabilidade Fiscal” (SOARES; MACHADO, 2016, p. 18).

A Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, promulgada em 2000, durante o segundo mandato do presidente FHC, estabeleceu um novo marco jurídico-institucional para a gestão fiscal da administração direta e indireta nas três esferas do governo, afetando a liberdade de gasto e de endividamento dos entes federativos (MELO, 2005; SOARES; MACHADO, 2016). Além disso, segundo Melo (2005), o governo federal buscou renegociar as dívidas dos estados, centralizando os encargos, e em troca impôs várias condicionalidades, como a privatização de bancos e empresas públicas estaduais.

Segundo Machado (2014), a União também impôs e ainda impõe o seu papel de coordenação federal e de indução da agenda social dos governos subnacionais por meio de transferências de recursos para esses entes. O autor destaca os incentivos financeiros federais, os quais estão condicionados a requisitos definidos por normas nacionais, e têm finalidade específica vinculada a algum programa federal, sob vigência indeterminada e estável. Tais incentivos permitem ao governo federal emitir normativas e estabelecer parâmetros nacionais de políticas públicas, anulando assim os recursos de veto dos governos subnacionais (MACHADO, 2014, p. 336).

Na educação básica, o Fundef e o Fundeb são medidas inovadoras importantes, na medida em que ampliaram as possibilidades de redistribuição dos recursos entre os entes federados. Além disso, para muitos autores, o Fundef melhorou os níveis de gasto médio por estudante e os salários médios dos profissionais de educação, e incentivou de maneira coordenada a municipalização do ensino fundamental, reduzindo o número de professores leigos e qualificando os docentes (ABRUCIO, 2010; ABRUCIO; FRANZESE, 2013;

ARRETCHE, 2002; DRAIBE, 2003). Segundo Draibe (2003), o pilar de universalismo da política de educação foi, ao mesmo tempo, ajustado aos mecanismos de focalização com o objetivo de melhorar a equidade e o impacto redistributivo, o que democratizou o ensino no país.

Apesar dos avanços obtidos com o Fundef, cabe salientar que a União não cumpriu com sua parte no financiamento, ao não repassar o valor suficiente de recursos legalmente estabelecidos por aluno (CURY, 2010; PEREIRA, 2014). Segundo Pereira (2014, p. 39), além de não cumprir o valor anual por aluno, a União teve baixa participação na complementação de recursos aos estados. Um terceiro aspecto negativo do Fundef é que houve o descaso com os outros níveis da educação básica, no caso os ensinos infantil e médio.

O Fundeb se tornou uma nova política de forma a corrigir os defeitos do Fundef, propiciando a posterior extensão dessa fórmula a todo o ensino básico e dando abertura para novas formas de cooperação federativa (CURY, 2010; REZENDE, 2010). A perspectiva é que o Fundeb possa cumprir um papel mais amplo que o Fundef no que se refere à maior equalização entre estados e municípios, tanto nas participações no atendimento do segmento do ensino, quanto na composição de custos por nível de ensino, e à universalização do acesso à educação básica com garantia de investimentos que assegurem a qualidade do ensino (FERNANDES, 2006; PEREIRA, 2014). Para Fernandes (2006, p. 150), outra medida promissora do Fundeb é a aplicação de pelo menos 80% dos seus recursos na valorização dos profissionais da educação, o que cria condições para propiciar a todos uma formação sólida e uma efetiva elevação da remuneração salarial.

Os primeiros resultados do Fundeb mostram que houve alteração no comportamento das matrículas, principalmente no ensino infantil e nas modalidades de educação profissional e especial, os quais obtiveram um expressivo aumento na oferta. Outro ponto a ser destacado é que houve um crescimento expressivo de investimento público por aluno nos ensinos infantil e médio. Um quarto resultado positivo foi o cumprimento do repasse dos recursos da União para aqueles estados e municípios que não conseguiram atingir o valor mínimo por aluno (PEREIRA, 2014; COSTA 2012).

Apesar dos avanços regidos pela Constituição Federal de 1988 e das medidas adotadas pelo governo federal, ainda persistem as desigualdades territoriais, um dos principais desafios históricos da federação brasileira. Para Arretche (2004), na área de financiamento e de gasto persistem disparidades horizontais e verticais entre os entes federados. No plano vertical, o

sistema vigente de transferências fiscais permite que quase todos os ganhos relativos sejam apropriados pelos municípios, já que os estados permanecem com o mesmo patamar de receita disponível anterior a redistribuição. Além disso, o sistema favorece os municípios de pequeno porte, pois quanto menor a população do município maior é o seu ganho de receita derivada das transferências constitucionais (ARRETCHE, 2004, p. 19).

No plano horizontal, isto é, entre os governos subnacionais existem diferenças na capacidade de arrecadação tributária. Apesar do atual sistema de transferências constitucionais distribuir receitas dos estados mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos, as regras que regem tais transferências acabam por criar novas desigualdades entre as unidades da federação. Segundo Arretche (2004, p. 19), há enorme a variação na receita disponível entre os municípios e estados brasileiros.

Além do problema fiscal, de acordo com Abrucio (2010), a desigualdade territorial no Brasil também se refere às diferentes capacidades políticas e administrativas, principalmente daqueles municípios que mais dependem dos outros níveis de governo. Como consequência:

“...existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas” (ABRUCIO, 2010, p. 47).

Na política de educação, a insuficiência e assimetrias de recursos frente às novas configurações constitucionais e demandas geraram impasses para o desenvolvimento e qualidade do ensino no país, principalmente nos municípios mais pobres (COSTA, 2002).

Para o autor:

“...há insuficiente coordenação entre os entes federados, assim como as disparidades fiscais no território brasileiro geraram capacidades diferenciadas associadas à oferta, permanência e qualidade do ensino (em todos os níveis e modalidades), com sistemas concorrentes e interdependentes” (COSTA, 2002, p. 127).

Dessa forma, seguindo o argumento de Rezende (2010), a limitação de recursos dos entes subnacionais entrou em choque com a tendência de ampliação das responsabilidades desses governos na provisão do ensino público.

2.2. O Estado Federal e a Política de Educação Básica na Argentina

2.2.1. Um breve histórico: 1800 a 1994

A primeira tentativa de formar um governo nacional argentino independente da Espanha ocorreu em 1810 na chamada Revolução de Maio. Entretanto, a declaração de independência do país só foi oficializada em 9 de julho de 1816 por meio de um congresso formado pelas representações provinciais (PATRONI, 2005).

As primeiras décadas de independência na Argentina foram marcadas por um longo processo de conflito em relação a sua forma de organização de Estado. Segundo Hernández (2004, p. 3), entre 1820 a 1853 ocorreu uma série de guerras civis entre dois grupos, de um lado os unitários, que defendiam a formação de um Estado Unitário argentino e se concentravam em áreas urbanas, principalmente na cidade de Buenos Aires, e do outro os federalistas, que advogavam pelo Estado federal e tinham o apoio dos *monteneros* no resto do país e eram liderados por *caudillos*.

Entre 1810 a 1931 se reuniram quatro assembleias constitucionais (1813, 1816-1819, 1824-1826 e 1828) com o fim de definir a forma de organização política do Estado, mas todas foram rechaçadas de imediato pelas províncias devido ao caráter unitário do Estado que desenhavam (CHIARAMONTE, 1993).

Em 1853, após muitos conflitos, as treze províncias se reuniram em uma assembleia constituinte e promulgaram a primeira Constituição argentina. A Constituição de 1853 adotou a forma de Estado federal, a República representativa, a declaração dos direitos, o presidencialismo, a separação rígida de poderes e o controle judicial (BOTANA, 1993). Além disso, a Constituição garantiu às províncias a autonomia substantiva das suas questões institucionais, financeiras, políticas e administrativas. Foi estabelecido um Senado Federal, no qual cada província era igualmente representada por dois senadores, escolhidos pelas casas legislativas provinciais (HERNÁNDEZ, 2004).

A nova ordem institucional não foi acolhida pela província de Buenos Aires, que se manteve independente até o pacto de São José das Flores, em 1859, que selou a união de todas as províncias (FAUSTO; DEVOTO, 2004; PATRONI, 2005). Em contrapartida, algumas mudanças na Constituição de 1853 foram feitas sob reivindicação de Buenos Aires, as quais contribuíram para uma maior descentralização da estrutura federal. O Congresso nacional não

mais poderia revisar as constituições provinciais nem depor os governadores (HERNÁNDEZ, 2004).

Na educação, a Constituição Nacional de 1853 consagrou a educação primária gratuita como um direito e uma responsabilidade das províncias (art. 5). Contudo, foi o governo federal quem teve um papel preponderante no ensino primário, principalmente no período entre 1840 e o final do século XIX. Em 1850, cerca de 60% das escolas primárias eram administradas pelo governo nacional e em 1884 esse percentual chegou à quase 90% (FALLETI, 2010).

Entre 1860 e 1880, período de cristalização do federalismo centralizado, tornou-se recorrente as intervenções federais nas províncias, de modo a conter algumas revoltas que reivindicavam a independência (BOTANA, 1993; FAUSTO; DEVOTO, 2004). Segundo Botana (1993, p. 241), o período subsequente (1880-1916) deu continuidade ao centralismo federal, de intransigência jurisdicional por parte do governo nacional que promulgou diversas leis. Além disso, o governo federal aumentou consideravelmente o volume de suas receitas e gastos no período considerado, em detrimento das províncias.

Dentre as leis que regulamentavam a política educacional argentina no século XIX, tem-se a Lei nº 1.420 de Educação Comum, de 1884, que consagrou a educação primária obrigatória, gratuita e gradual (art. 2). Importante salientar que a obrigatoriedade escolar definida na lei era tanto dos pais, que deveriam matricular seus filhos na escola, como do Estado, que deveria garantir a oferta do serviço público (FINEGAN; PAGANO, 2007). Isso demonstra que a Argentina esteve a frente do Brasil em relação a obrigatoriedade do poder público em fornecer o ensino.

A educação primária tinha duração de pelo menos 6 anos (art. 9) e era dotada de escolas especiais, como os jardins infantis (art. 11). A lei também determinou que o controle e fiscalização das escolas deveriam ser executados pelo Conselho Nacional de Educação em conjunto com os conselhos provinciais. No financiamento, o art. 44 instituiu os fundos escolares permanentes, formados por recursos do governo nacional, da capital Buenos Aires e dos territórios provinciais.

A partir de 1900 houve um crescimento do número de escolas primárias de âmbito provincial, chegando a quase 70% das escolas argentinas em 1910 (FALLETI, 2010). Entretanto, esse processo foi contido em certa medida pela tentativa de nacionalizar as escolas primárias. Fato é que de 1920 a 1970, o percentual de escolas primárias nacionais se igualou

ao número de escolas provinciais (aproximadamente 45%); as demais escolas, cerca de 10% eram privadas (FALLETI, 2010, p. 86). Isso se deveu em alguma medida à Ley Láinez, nº 4.874, de 1905, pela qual o governo nacional estava habilitado a construir e administrar estabelecimentos educacionais primários (FINNEGAN; PAGANO, 2007).

As escolas secundárias pertenciam, em 1915, quase em sua totalidade ao governo central. Esse número decaiu vertiginosamente em 1975 se iguala ao número de escolas secundárias de âmbito provincial ó cerca de 30% (FALLETI, 2010, p. 99). Diferentemente da educação primária, o número de escolas privadas do ensino secundário cresceu consideravelmente durante boa parte do século XX, alcançando em 1975, aproximadamente 40% das escolas nacionais e provinciais.

A experiência democrática e de federalismo vivido nas primeiras duas décadas do século XX foi duramente interrompida com um golpe de Estado militar em 1930, dando início a um período de instabilidade política na Argentina de mais de 50 anos. Entre 1930 e 1983 o país experimentou seis períodos autoritários: 1930-1932, 1943-1946, 1955-1958, 1962-1963, 1966-1973 e 1976-1983 (CAMPOS, 1993; HERNÁNDEZ, 2004; PATRONI, 2005).

Segundo Campos (1993, p. 371-2), o período que se abre em 1930 na Argentina tem a predominância do governo nacional e do presidente. O presidente contava com maioria parlamentar no Congresso Nacional, detinha o apoio do líder do partido governante e ditava decretos de necessidade e urgência, o que facilitava a aprovação de leis de sua iniciativa. Sem contar que, durante diversos momentos, o Congresso Nacional foi dissolvido e a constituição suspensa (PATRONI, 2005).

Do ponto de vista da autonomia política, os fatos mais graves de debilidade do federalismo nesse período na Argentina foram as intervenções federais nas províncias. A Constituição de 1853 permite a intervenção do governo federal nas províncias com o propósito de manter o regime republicano ou em casos de invasões territoriais. No entanto, segundo Vassoni (1987, *apud* Campos, 1993), na maioria dos casos as invasões serviram mais para resolver problemas internos do partido político que governava a província do que os problemas próprios da província. Em outras ocasiões, as intervenções tinham o propósito de designar governadores militares ao poder das jurisdições. Para Campos (1993), os regimes militares colaboraram com a tendência centralizadora e para a debilidade do federalismo argentino.

Na área social, a década de 1970 na Argentina é marcada por um processo de ajuste estrutural que tinha como objetivo dotar o Estado de um papel subsidiário nas prestações dos serviços sociais, a partir de iniciativas como a descentralização e privatização desses serviços (RUIZ, 2009). Especificadamente na educação básica, esse processo se inicia em 1978, durante a ditadura militar. Por meio dos decretos nº 21.809 e 21.810, os militares descentralizaram todas as escolas primárias nacionais para as províncias e Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA). De acordo com Falleti (2010, p. 81), mais de 6.500 escolas primárias, 64.000 professores e 900.000 estudantes foram transferidos para as províncias e a CABA. Cerca de 80% das escolas primárias eram provinciais no final de 1990.

A transferência das escolas primárias ocorreu sem que houvesse uma descentralização de recursos federais, deixando para as províncias os altos custos para administrar as escolas. Segundo Falleti (2001, 2010), o argumento utilizado pelo governo nacional era que as províncias vinham de um crescente aumento de sua arrecadação tributária e, portanto, tinham a condição de arcar com os novos gastos.

O retorno à democracia a partir de 1983 se caracterizou por uma ruptura com o último período de regime militar (1976-1983). Segundo Fausto e Devoto (2004, p. 458), ao contrário do que ocorreu em outros países como Brasil, Chile e Uruguai, os militares argentinos não conseguiram negociar sua saída do poder, marcando assim a ruptura institucional do regime ditatorial. Fato é que já em 1983 o país deu um passo decisivo para a democratização ao realizar eleições livres e diretas, inclusive para o cargo de presidente da República.

Na área educacional, houve a continuidade do processo de descentralização das escolas nacionais iniciado em 1978. No governo democrático de Carlos Menem foi promulgada a Lei de Transferência de Estabelecimento de Nível Médio e Superior não Universitário, nº 24.049, de 1991, que regulamentou a transferência das responsabilidades administrativas e financeiras das escolas secundárias e de nível superior não universitário de âmbito nacional para as províncias e a CABA (FINNEGAN; PAGANO, 2007).

De acordo com Falleti (2010, p. 89), mais de 2.000 escolas nacionais, 72.000 professores e 700.000 alunos foram transferidos para as províncias. Em 1995, quase 60% das escolas secundárias eram provinciais, e 40% eram privadas. Os processos de descentralização da educação primária e secundária mostram uma ruptura em relação ao cenário centralizado que predominou entre a segunda metade do século XIX e os anos 1970.

Ainda, de forma semelhante ao que ocorreu no processo de descentralização das escolas primárias, não houve a transferência efetiva de recursos federais para as províncias. Segundo Falletti (2001, 2010), em consequência da distribuição de recursos, regulamentada pela Lei de Coparticipação de 1988, n ° 23.548 de 1988, as províncias se viram em um crescente aumento de sua arrecadação, e dessa forma, o governo central teve a oportunidade para descentralizar a responsabilidade de gastos para as províncias.

Nesse sentido, a descentralização das escolas primárias e secundárias nacionais para as províncias esteve predominantemente associada a questões fiscais, de desobrigação de gastos em serviços sociais pelo governo nacional, que não propriamente educacionais (TEDESCO; FANFANI, 2001). Além disso, a descentralização das escolas ocorreu em um cenário de profundas desigualdades territoriais, relacionadas a diferentes condições socioeconômicas da população e de capacidades técnicas e administrativas das gestões provinciais (BUENOS AIRES, 2003).

O processo de descentralização dos serviços educacionais secundários foi realizado entre 1992 e 1994, mediante a subscrição de convênios de transferência entre o governo nacional e cada uma das províncias e a CABA, abrindo uma etapa de constantes negociações bilaterais entre os níveis de governo, intermediadas pelo Conselho Federal de Cultura e Educação (*Consejo Federal de Cultura y Educación ó CFCyE*) (FALLETI, 2001).

De acordo com Falletti (2001, 2010), o CFCyE se tornou uma arena institucional de pactuação fundamental no processo de descentralização da educação na Argentina, além de fortalecer a coordenação horizontal entre os entes subnacionais. Por meio da aprendizagem institucional, da construção de consensos e do fortalecimento de uma relação mais coordenada dentro do conselho, os governadores e ministros provinciais ganharam maior influência no desenho, na aprovação e adoção de políticas públicas educativas nacionais. Portanto, independentemente da racionalidade fiscal imediata que esteve por trás da transferência das escolas secundárias em 1992-1993, o federalismo potencializou a autoridade dos governadores e facilitou sua coordenação (FALLETI, 2010, p. 253).

A Lei Federal de Educação (LFE) n° 24.195, de 1993 é considerada a principal norma que regulamentou a reforma da educação na Argentina nos anos 90. A LFE buscou dar continuidade à transferência das escolas estabelecida pela lei de 1991. Assim, no art. 59 fica determinado que as províncias e a CABA têm as responsabilidades de administrar, organizar e

elaborar políticas voltadas para os seus respectivos sistemas educacionais, exceto o universitário, que fica a cargo do governo nacional.

O art. 10 da LFE define que a educação se estrutura em: educação inicial de 3 a 5 anos de idade, sendo o último ano obrigatório; educação geral básica (EGB) obrigatória, com 9 anos de duração a partir dos 6 anos de idade, e organizada em três ciclos; a educação polimodal, após a EGB, e com 3 anos de duração no mínimo; e a educação superior. O que muda em relação à estrutura anterior é que a LFE estende a obrigatoriedade do ensino de 7 para 10 anos, e amplia de 7 para 9 anos a educação geral básica ó antiga educação primária (FINNEGAN; PAGANO, 2007).

Entretanto, um dos problemas ressaltados por alguns autores é que essa mudança na estrutura do ensino trouxe um efeito de diversificar ainda mais o sistema de ensino na Argentina. Segundo Olmos (2008, p. 177-8), antes da LFE havia uma disparidade no funcionamento dos sistemas educacionais entre as províncias, mas a partir da promulgação da lei, a estrutura escolar se fragmentou ainda mais, chegando ao ponto de se ter 24 tipos de sistemas educacionais no país.

No âmbito do Ministério da Cultura e Educação, o CFCyE possui atribuições como estabelecer os conteúdos básicos dos currículos dos níveis de ensino, formular programas especiais de inclusão social, promover e organizar uma rede de formação e aperfeiçoamento do pessoal docente e avaliar o funcionamento do sistema educacional (art. 53 e 54).

Em termos de financiamento, a LFE define que o investimento público consolidado na educação deverá ser duplicado gradualmente e como mínimo a razão de 20% anual a partir do pressuposto de 1993; ou se considerará um incremento de 50% na porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) destinado à educação em 1992 (art. 61). Segundo Finnegan e Pagano (2007, p. 98,) o piso nunca chegou a ser efetivo, tanto que entre os anos de 2002 e 2004 se registrou um decréscimo dessa porcentagem (de 4,7% para 3,7%).

2.2.2. Características da federação argentina e da educação básica na nova ordem constitucional de 1994

No primeiro governo de Carlos Menem (1989-1994) foi ratificado o Acordo de Reafirmação Federal entre o governo nacional e as províncias. Para Campos (1993, p. 393), tal acordo foi uma expressão da vontade política do governo federal em reverter o processo de centralização autoritária do regime anterior, se comprometendo, dentre outras coisas, a

ratificar a autonomia provincial; a descentralizar funções administrativas federais; a apontar acordos em matérias de poderes concorrentes e a revisar as relações do sistema de coparticipação fiscal, até então marcadamente impositivas.

Mas foi na Reforma Constitucional de 1994 que essas questões tomaram corpo legal. Um dos principais objetivos da reforma foi fortalecer a descentralização jurisdicional e fiscal como uma via para conter a concentração de poder no país (HERNÁNDEZ, 2004). No artigo 1º, a Constituição da Nação Argentina de 1994 adota a forma representativa, republicana e federal. São entes governamentais: o governo federal, as 23 províncias e o governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires. Além disso, as províncias devem assegurar autonomia municipal aos governos locais (art. 123). Em comprometimento com as exigências do art. 5º, cada província estabelece sua própria constituição e o governo federal deve garantir a cada uma delas o pleno gozo e exercício de suas instituições.

A Constituição define no art. 121 que todas as competências não delegadas ao governo federal podem ser objetos de prescrição dos governos provinciais. Também ficam determinadas as competências concorrentes entre governo central e províncias, relacionadas principalmente com o bem estar dos cidadãos como as áreas de saúde, educação e proteção social, como no caso brasileiro. Um ponto importante é que a Constituição de 94 determina nas disposições transitórias que a distribuição de competências, serviços ou funções não poderão modificar-se sem a aprovação da província interessada. O art. 22 garante a autonomia política das províncias, cabendo a elas elegerem seus governadores, legisladores e demais funcionários, sem intervenção do governo federal.

A Constituição de 1994 considera a educação um direito social e determina a responsabilidade do Estado em assegurar seu cumprimento mediante uma oferta educacional gratuita, igualitária e não discriminatória. É importante ressaltar que o texto constitucional de 94, diferentemente da Constituição brasileira de 1988, não é amplo e nem detalha os princípios, diretrizes e atribuições dos entes subnacionais em cada área social, deixando esse domínio para a legislação infraconstitucional. Além disso, diferentemente do Brasil, não há nenhuma legislação na Argentina que faça referência à educação básica, apesar de atualmente o ensino primário e secundário serem níveis obrigatórios.

2.2.2.1. Centralização jurisdicional na Argentina

Apesar das mudanças apontadas pela Constituição de 1994 a favor da descentralização do poder político, a federação argentina continua sendo centralizada em termos jurisdicionais e também fiscais, revelando uma grande diferença entre a constituição formal e a realidade política do país (HERNÁNDEZ, 2004). A literatura aponta ao menos dois fatores que possibilitam a dominância do governo central na legislação nacional. O primeiro deles são os poderes de veto e de edição de decretos do presidente em uma série de temas (HERNÁNDEZ, 2004; SOARES; MACHADO, 2016).

Segundo Hernández (2004), apesar das atribuições garantidas pela reforma de 94 ao Congresso Nacional, o poder executivo, principalmente durante o governo de Carlos Menem, expediu um grande número de decretos presidenciais, os quais foram aprovados pelo parlamento. Além disso, historicamente o Senado argentino, assim como no caso do Brasil, não tem cumprido adequadamente seu papel federal e atuou quase sempre seguindo as orientações dos partidos políticos nacionais, no lugar de defender os interesses provinciais (HERNÁNDEZ, 2004, p. 21).

O segundo fator, e que também está interligado ao primeiro, é a centralização fiscal no país e a dependência das províncias, principalmente as pequenas, de transferências de recursos do governo nacional. A dominância legislativa do poder executivo nacional combinada à acentuada dependência econômica e política frente ao governo central minimizou o poder de veto dos governantes de partidos que não compõem a base aliada do presidente (SOARES; MACHADO, 2016, p. 7).

Um aspecto que chama atenção é o papel dos governadores na dinâmica federativa na Argentina. De acordo com Ardanaz et al. (2012), nos últimos anos, a literatura especializada tem apresentado a percepção da esfera subnacional como arena central no processo de tomada de decisão na Argentina. As políticas públicas relevantes e como é o caso da educação básica e têm sido constantemente negociadas pelo presidente e os governadores. Dentro das províncias, os governadores também possuem grande poder no legislativo, dado os poderes garantidos a eles pela constituição e do uso extensivo de decretos leis. Além disso, eles atuam como líderes dos partidos políticos, conseguem definir a lista dos candidatos a cargos nas províncias e no legislativo federal, e instruem os legisladores de suas províncias a ratificarem as propostas de seu interesse (ARDANAZ et al., 2012; HERNÁNDEZ, 2004).

Para Altavilla (*apud* Soares; Machado, 2016, p. 7):

... a governabilidade no parlamento, desde a redemocratização, dependeu de aliança dos partidos majoritários com forças intermediárias e partidos minoritários nacionais ou de base provincial e mediante negociação de benefícios às províncias. [...] os governadores têm grande poder sobre a carreira dos parlamentares nacionais, fazendo desses seus representantes no legislativo nacional. Assim, governadores prevalecem sobre as direções nacionais partidárias e negociam diretamente com os presidentes, exercendo forte controle sobre as bancadas regionais.

Dessa forma, apesar do poder jurisdicional do presidente, o poder executivo nacional precisa entrar em constantes negociações com os governadores para conseguir aprovar as medidas legislativas de sua iniciativa. A estabilidade do sistema político e federativo na Argentina depende das barganhas fiscais federativas, sendo fundamental que o presidente mantenha seu poder discricionário para manobrar recursos via transferências, absorvendo assim os atores com poder de veto, no caso governadores e líderes partidários (SOARES; MACHADO, 2016).

A centralização jurisdicional nas políticas sociais na Argentina pode ser observada nas diversas legislações que foram sendo aprovadas na política educacional. Tal cenário se verifica desde os processos de descentralização da educação primária e secundária. No período pós-redemocratização foi impulsionada uma série de normas orientadas a abordar e remediar alguns dos problemas do sistema educacional argentino, alguns deles advindos de legislações anteriores como a LFE de 1993 (FELDFEBER; GLUZ, 2011).

No governo de Néstor Kirchner (2003-2006) foi promulgada a Lei nº 25.864, de 2004, a qual propõe resolver problemas relacionados com os sucessivos atrasos na remuneração salarial dos docentes e a desigualdade entre as províncias no pagamento desses salários. Assim, a lei estabelece e unifica um ciclo letivo anual mínimo em todos os âmbitos e jurisdições do país e garante o pagamento dos salários a todos docentes. No mesmo ano foi promulgada a Lei nº 25.919, que prorroga por mais 5 anos a vigência do Fundo Nacional de Incentivo Docente, criado em 1999. A lei estabelece um montante especial de complementação de recursos, a fim de alcançar um piso salarial mínimo para todos os docentes do país e garantir seu aumento gradual.

A Lei nº 26.058, de 2005, regula, ordena e busca estruturar uma política nacional e federal para a educação profissional de nível médio (art. 6). Segundo Finnegan e Pagano (2007), essa lei se consolida em um momento em que a área da educação média técnica estava deteriorizada. No sentido de mudar esse panorama, a lei define essa área de ensino como uma estratégia fundamental para o desenvolvimento científico tecnológico, para o

crescimento econômico e para a inclusão e a equidade social. No art. 52, é criado o Fundo Nacional para a Educação Técnico Profissional com o propósito de assegurar a melhoria das instituições voltadas para este ensino por meio do financiamento de ações relativas à igualdade de oportunidades, à capacitação dos docentes, entre outras iniciativas.

Outra norma promulgada no governo Kirchner foi a Lei de Financiamento Educativo nº 26.075, em 2006. A lei estabelece o aumento gradual do investimento nas áreas de educação, ciência e tecnologia, que deveria alcançar, em 2010, 6% do PIB (art. 3). Na divisão das responsabilidades entre os entes federados, a lei determina que o aumento do gasto consolidado na educação deverá ser de 60% para províncias e a CABA e 40% para o governo nacional (art. 4 e 5). Além disso, é criado o Programa Nacional de Compensação Salarial Docente, destinado a compensar, por meio de fundos nacionais, as desigualdades no salário docente naquelas províncias onde não se alcançou o piso salarial estabelecido (art.9).

No mesmo ano de 2006 foi promulgada a Lei de Educação Nacional (LEN) nº 26.206, que busca reformar alguns aspectos do sistema educacional argentino, substituindo assim a LFE. Os entes governamentais têm a responsabilidade de prover uma educação integral, permanente e de qualidade para todos os cidadãos (art. 4), garantindo a igualdade, gratuidade e equidade no exercício desse direito (art. 11). A LEN também determina que os entes da federação possuem as competências comuns e concorrentes de planejar, organizar, supervisionar e financiar o sistema educacional nacional (art. 12). Além disso, eles devem destinar no mínimo 6% do PIB para a educação, seguindo as normas da lei 26.075 de 2005 (art. 9).

Uma primeira mudança no sistema educacional nacional, regulamentada pela LEN, foi a extensão da obrigatoriedade do ensino de 10 para 13 anos. No art. 16 fica definido que a obrigatoriedade do ensino se inicia a partir dos 5 anos de idade até a finalização do nível secundário. A segunda modificação importante foi a reestruturação acadêmica da educação. Segundo o art. 17 da LEN, o sistema nacional de educação da Argentina compreende: a educação inicial para as crianças entre 45 dias e 5 anos de idade (art. 18), sendo os entes federados obrigados a universalizar os serviços educacionais para as crianças com 4 anos (art. 19); a educação primária de 6 ou 7 anos; e a educação secundária de 6 ou 5 anos, dividida em dois ciclos, o básico e o orientado. Cabe às províncias e à CABA escolherem, em um prazo de 6 anos, qual estrutura percorrer: de 6 anos para cada nível de ensino ou de 7 anos para o ensino primário e 5 anos para o nível secundário (art. 134).

Como ressalta Ruíz (2009), na vigência tanto da estrutura definida na LFE quanto na LEN, não houve cumprimento das normas por muitas províncias. Além disso, ao invés de buscar equiparar, ao menos em longo prazo, a situação de distinção e fragmentação do sistema educacional, a LEN contempla duas opções diferentes de estrutura. E em terceiro, a LEN faltou ao não especificar as formas de articulação e absorção das situações existentes em cada jurisdição (RUÍZ, 2009).

Assim como na LFE, a LEN define o Conselho Federal de Educação (*Consejo Federal de Educación ó CFE*), antigo CFCyE, como um órgão fundamental no processo de coordenação federativa interjurisdicional e de negociação de políticas públicas educacionais entre os entes governamentais. Dentre as responsabilidades atribuídas pela LEN ao CFE, em conjunto com Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia, pode-se destacar: a avaliação e supervisão do sistema educacional, a criação de políticas voltadas para a qualidade do ensino e a definição de estruturas e conteúdos curriculares comuns e núcleos de aprendizagem prioritários em todos os anos e níveis de escolaridade obrigatória.

Para Feldfelber e Gluz (2011, p. 352), o ano de 2009 marca um ponto de inflexão importante nas políticas educacionais na Argentina. As políticas desenvolvidas pelo Ministério da Educação, e aprovadas pelo CFE, enfatizam a inclusão dos setores excluídos do sistema educacional, principalmente adolescentes e jovens, de maneira a cumprir a obrigatoriedade escolar estabelecida pela LEN.

Na educação secundária, duas políticas nacionais se destacam: o Plano Nacional de Educação Obrigatória, criado em 2009, e o Plano de Melhora Institucional para a Educação Secundária, de 2010. Os dois planos ressaltam a necessidade de construir uma escola secundária capaz de motivar os jovens a se manterem na escola, e a reinserir aqueles que a abandonaram (FELDFELBER; GLUZ, 2011). Tais medidas foram acompanhadas pelo aumento do financiamento na educação, chegando em 2009 a 6,4% do PIB. Entretanto, o crescimento da disponibilidade de recursos não tem modificado os desiguais níveis de investimento em educação entre as províncias (FELDFELBER; GLUZ, 2011).

No final de 2012, no segundo governo de Cristina Kirchner (2011-2014) é aprovado o Plano Nacional de Educação Obrigatória e Formação Docente para o quinquênio 2012-2016, substituindo o Plano Nacional anterior. O atual plano busca dar continuidade as políticas que visem: superar o fracasso escolar; incluir as crianças e jovens na escola; desenvolver as

condições de permanência e conclusão escolar dos alunos; e aperfeiçoar a formação e as condições de trabalho dos docentes (BUENOS AIRES, 2012).

2.2.2.2. Federalismo fiscal na Argentina

A Constituição de 1994 define que o governo federal tem competência exclusiva para arrecadar impostos indiretos externos e competência concorrente com as províncias na coleta de impostos indiretos internos. As províncias tem competência exclusiva, com algumas exceções, no recolhimento de impostos diretos. No art. 75, inciso 2 fica definido que não poderá haver transferência de competências, serviços ou funções sem a respectiva resignação de recursos. De acordo com o mesmo dispositivo, o governo federal e as províncias devem instituir, por meio de convênios, regimes de coparticipação das contribuições fiscais diretas e indiretas. Contudo, diferentemente da CF-88 no Brasil, a Constituição argentina de 1994 não especificou nenhuma vinculação de gastos dos entes federativos em áreas sociais, como a educação básica, e nem determinou a suplementação financeira por parte do governo federal.

O principal mecanismo de distribuição de recursos na Argentina é o regime de coparticipação fiscal (RIVAS, 2010). A Lei de Coparticipação Fiscal de 1988, no art. 3, estabelece que do montante total de impostos nacionais arrecadados, com algumas exceções: 42% são retidos pelo governo federal; 55% são distribuídos entre todas as províncias; 2% se destinam à recuperação fiscal das províncias de Buenos Aires, Chubut, Neuquen e Santa Cruz; e 1% é retido para o Fundo de Aportes do Tesouro Nacional. Desde então, a lei tem sofrido diversas modificações pelo governo federal, na tentativa de regulamentar a distribuição e destinação de determinados impostos a áreas específicas (TOMMASI, 2002).

Alguns autores apontam que existem problemas no regime de coparticipação fiscal. O primeiro deles é que apesar das modificações na lei, o governo federal não conseguiu cumprir com a transferência de recursos para as províncias (RIVAS, 2010; TOMMASI, 2002). Em segundo, para Rivas (2010), a distribuição da coparticipação é arbitrária e injusta, pois as províncias com maior número de habitantes são as mais prejudicadas, já que recebem menos por habitante do que as províncias menos populosas.

Um terceiro aspecto é que o regime de coparticipação persiste como um mecanismo de centralização fiscal, na medida em que o governo nacional legisla sobre esse sistema e detém a discricionariedade para distribuir os recursos de fundos que são destinados às províncias (SOARES; MACHADO, 2016). Combinado a isso, parte da literatura afirma que as

províncias são fortemente dependentes das transferências de receitas federais, principalmente as províncias menores (HERNÁNDEZ, 2004; TOMMASI, 2002; VILAS, 2003). Segundo Soares e Machado (2016, p. 20), em 2012, 40% das receitas das províncias eram de recursos próprios, 39% advinham de Coparticipação Fiscal e 21% de outras transferências. Os valores são muito mais altos nas províncias pequenas, as quais no mesmo ano tinham em torno de 80% de seus recursos de origem federal.

O resultado da centralização fiscal e má distribuição de recursos é a manutenção das desigualdades de capacidade de gasto nas políticas sociais entre as províncias (RIVAS, 2010; VILAS, 2003). Para Rivas (2010, p. 46), a desigualdade no gasto com as políticas sociais estão associadas com os níveis de desenvolvimento muito díspares das províncias e com o esquema impositivo vigente, que centraliza a maior parte dos impostos na Nação e os distribui através de distintos mecanismos. Na educação, as províncias prejudicadas pelo regime de coparticipação devem realizar um esforço maior para financiar a educação e, mesmo assim, acabam tendo um investimento mais baixo por aluno e salários docentes inferiores (RIVAS, 2010).

O último problema, relacionado não só com o regime de coparticipação, mas com o sistema de transferências de recursos de forma geral, é que por serem dependentes das transferências federais, muitos governadores são incentivados a trocar votos no Congresso Nacional por recursos para as províncias (TOMMASI, 2002). Além disso, os governadores mantêm uma relação próxima ao presidente, também como forma de troca de interesses. O resultado disso é que o sistema de transferência de recursos se torna menos objetivo e pouco transparente (TOMMASI, 2002).

Assim como no Brasil, as centralizações fiscal e jurisdicional estão extremamente ligadas na dinâmica política argentina, porém com duas diferenças importantes entre os dois países. A primeira é que o governo federal argentino e os governos provinciais têm negociado constantemente as regras e os montantes de receitas a serem distribuídas, não estando tão constringidos constitucionalmente como ocorre no Brasil (SOARES; MACHADO, 2016). A segunda diferença entre os dois países, a qual está relacionada com a primeira, é que:

õ[...] se no caso brasileiro o centralismo jurisdicional possibilitou uma recentralização fiscal a partir dos anos 90, tal recentralização ocorreu na Argentina em função do fortalecimento do poder partidário do presidente e da indefinição legal do federalismo fiscal, que deixa espaço para pactuações conjunturais que refletem a correlação de forças em determinado momento (SOARES; MACHADO, 2016, p. 21).

2.3. Considerações sobre a centralização jurisdicional e fiscal no Brasil e na Argentina na nova ordem constitucional

A partir das características da descentralização jurisdicional e fiscal abordadas nas primeiras seções desse capítulo para os casos de Argentina e Brasil, cabe fazer algumas considerações gerais. Primeiramente, os dois países são considerados pela literatura estruturas federativas centralizadas nas duas dimensões. Contudo, o federalismo brasileiro apresenta maior centralização jurisdicional, enquanto que a Argentina aparenta ter um governo central mais forte no federalismo fiscal.

No Brasil, a União é um centro forte de legislação das políticas sociais, por contar com ampla autoridade decisória e com maiorias legislativas (ARRETCHE, 2012), além de conseguir induzir a adesão dos entes subnacionais a suas políticas através das transferências intergovernamentais (MACHADO, 2014). Apesar de não ser o principal responsável pela educação básica, inclusive no seu financiamento (ARRETCHE, 2004), o governo federal tem interferido na forma como os estados devem gastar seus recursos nas políticas sociais, além de criar mecanismos de responsabilização fiscal (SOARES; MACHADO, 2016). Na educação, são os casos da vinculação de gasto definida pelo art. 212 da CF-88, da aplicação de fundos contábeis para o financiamento desta política o Fundef e Fundeb são os exemplos mais emblemáticos e da determinação de diretrizes e políticas nacionais que afetam a formulação e implementação da política educacional.

Na Argentina, o governo central também é forte devido aos poderes de veto e de edição de decretos por parte do presidente (HERNÁNDEZ, 2004). Na política de educação básica o governo central buscou centralizar algumas ações por meio de leis nacionais que foram aprovadas a partir da década de 1990 (FELDFEBER; GLUZ, 2011). Contudo, o poder do presidente é contrabalanceado pela influência dos governadores no legislativo nacional, pois, esses últimos tendem a controlar as bancadas de suas jurisdições, além das províncias terem maior espaço para legislarem, inclusive sobre as políticas sociais (ARDANAZ et al, 2012; SOARES; MACHADO, 2016). Os governadores tiveram papel fundamental no processo de descentralização da educação secundária nos anos 90, situação que possibilitou o fortalecimento e a influência desses atores nos processos de formulação, aprovação e adoção de políticas educativas nacionais (FALLETI, 2010).

Além disso, ao contrário da CF-88 do Brasil, a Constituição Federal da Argentina de 1994, não definiu nenhuma vinculação de gasto em políticas sociais, tanto no que se refere ao

montante de transferências para os entes subnacionais quanto os percentuais de gasto que cada nível de governo deve realizar.

Em relação ao federalismo fiscal, apesar da centralização jurisdicional estar presente também no Brasil, pelo menos em termos de distribuição de receita os estados e municípios possuem um percentual alto de recursos tributários definidos constitucionalmente, os quais têm pouca margem de manobra política. Os entes subnacionais brasileiros, principalmente os municípios, foram muito beneficiados com a descentralização fiscal estimulada pela Constituição de 1988. Isso ocorreu por meio do aumento da capacidade de arrecadação dos estados e municípios e pelas transferências intergovernamentais de caráter obrigatório. Os principais exemplos são o FPM e o FPE (SOARES; MACHADO, 2016).

Já na Argentina, a centralização fiscal se dá por meio de um Regime de Coparticipação Fiscal, apontado por alguns autores como um regime centralizador, já que o governo central detém a discricionariedade para distribuir os recursos para as províncias (SOARES; MACHADO, 2016), e também como arbitrário e injusto, pois as províncias prejudicadas por esse sistema devem fazer um esforço maior para financiar suas políticas, como a educação (RIVAS, 2010). Além disso, as províncias são fortemente dependentes das transferências intergovernamentais de recursos o que pode fortalecer processos centralizantes (HERNANDEZ, 2004; SOARES; MACHADO, 2016).

Além do caráter centralizador, Brasil e Argentina também se assemelham por serem países marcados por desigualdades territoriais no tocante as capacidades de tributar e gastar recursos, o que está relacionado com os diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico entre os estados e entre as províncias. Como consequência, essas distinções podem implicar em diferenças nos resultados dos serviços sociais, como a educação (ARRETCHE, 2004; RIVAS, 2010).

Tais desigualdades podem ser minimizadas por meio de ações coordenadas e financiadas pelo governo central. A princípio, as centralizações jurisdicional e fiscal teriam como efeito diminuir as desigualdades territoriais e conseqüentemente impactariam os resultados das políticas sociais de forma mais igualitária. A relação entre as desigualdades na política de educação e as dimensões jurisdicional e fiscal da descentralização é abordada no final do próximo capítulo.

3. COMPARANDO BRASIL E ARGENTINA: FEDERALISMO E DESIGUALDADES TERRITORIAIS NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DOS PAÍSES

Neste capítulo são apresentados os resultados de indicadores educacionais para os níveis de ensino primário e secundário do setor público por unidade da federação, correspondendo no Brasil aos estados e na Argentina às províncias. Lembrando que o nível de ensino primário se refere ao ensino fundamental e o ensino secundário ao ensino médio no Brasil. Apesar da ausência de alguns indicadores importantes devido à insuficiência de dados disponível ao longo tempo, o esforço foi de reunir alguns dos principais indicadores utilizados por estudos acadêmicos e por órgãos de estatística.

Nas duas primeiras seções, o objetivo é apresentar e comparar os resultados educacionais dos entes subnacionais ao longo do tempo, verificando assim as principais diferenças e semelhantes entre eles e qual foi a trajetória das desigualdades territoriais educacionais no Brasil e na Argentina. A última seção do capítulo traz uma análise comparada entre os dois países expondo em que medida e em qual deles houve maior queda das desigualdades educacionais. Além disso, são elaboradas algumas associações entre essas desigualdades e as características do federalismo nas dimensões fiscal e jurisdicional da descentralização nos dois países, tais como foram apontadas no capítulo 2.

Os primeiros indicadores estão relacionados com a escolaridade da população, são eles a taxa de analfabetismo e o percentual da população com 15 anos e mais de idade com 10 anos ou mais de estudo. Em seguida, para mensurar a oferta utilizou-se o total de matrícula nos níveis de ensino primário e secundário e o percentual de matrículas desse total que pertence ao setor público. Para os estados brasileiros o indicador de acesso aplicado é a taxa de escolarização líquida, e para as províncias na Argentina a taxa de escolarização bruta. O primeiro é um indicador melhor que o segundo, pois considera no seu cálculo a matrícula na faixa etária teoricamente adequada a um determinado nível de ensino. Entretanto, não foi possível encontrar os dados de matrícula por faixa etária para o caso argentino em um período de tempo, por isso a escolha pela taxa de escolarização bruta.

O rendimento escolar é aferido por meio das taxas de abandono escolar e de distorção idade-série. Infelizmente não foram encontrados dados do Programa Internacional de Avaliação da Educação (*Programme for International Student Assessment* ó *PISA*) desagregado por província na Argentina e, por isso, os únicos indicadores de qualidade

educacional utilizados foram o IDEB, para o Brasil, e o ONE, para a Argentina. Os indicadores educacionais estão expostos primeiro para o Brasil e depois para a Argentina.

Não foram encontrados dados suficientes para preencher um único período de análise, e por isso, alguns indicadores educacionais estão dispersos em períodos distintos. Para facilitar a análise os dados estão dispostos em um intervalo de anos, entre 2000 a 2015 no caso do Brasil, e entre 2001 e 2015 na Argentina.

Os dados da política de educação foram coletados em fontes primárias e secundárias. No Brasil tem-se como fontes: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e os Censos Demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); os Censos Escolares e os dados do IDEB realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Na Argentina, tem-se como fontes: os Levantamentos Anuais Estatísticos (*Relevamientos Estadísticos*) e o ONE realizados pela Dirección Nacional de Información e Estadística Educativa (*Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa ó DINIEE*); a Pesquisa Anual de Lugares Urbanos (*Encuesta Anual de Hogares Urbanos ó EAHU*) e os Censos Nacionais de População, Lugares e Domicílios (*Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas*) realizados pelo Instituto Nacional de Estadísticas e Censos (*Instituto Nacional de Estadística y Censos ó INDEC*).

3.1. A desigualdade territorial na política de educação básica no Brasil

3.1.1. Indicadores de escolaridade da população nos estados

No campo das políticas públicas, os indicadores sociais permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre os fenômenos sociais e possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem estar da população (JANUZZI, 2005). Assim, a taxa de analfabetismo e o percentual de anos de estudo são medidas operacionais que traduzem uma das dimensões relevantes da realidade social, a escolaridade da população. Além disso, esses dois indicadores são muitas vezes utilizados pela academia e por órgãos estatísticos para mensurar o nível de desenvolvimento socioeconômico de países (RIANI; GOLGHER, 2002).

Tanto no Brasil, quanto na Argentina, são consideradas analfabetas as pessoas que não sabem ler nem escrever na língua oficial do país. Já o percentual da população por anos de estudo é um índice derivado da escolaridade média e que busca mensurar o percentual de um grupo etário que possui determinado número de anos de estudo.

A Tabela 1 mostra a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade no Brasil nos anos 2000, 2010 e 2014. A taxa diminuiu em todos os estados brasileiros ao longo do período analisado e mais fortemente nos estados da região Norte, destacando-se Amazonas e Acre. Os melhores resultados em 2014 pertencem, respectivamente, ao Distrito Federal (2,8), seguido pelo Rio de Janeiro (3,2), Santa Catarina (3,3) e São Paulo (3,8), unidades subnacionais mais desenvolvidas economicamente. Os estados da região Nordeste aparecem com as maiores taxas de analfabetismo, respectivamente, Alagoas (22), Piauí (20,2) e Maranhão (19,6). Como um todo, no Brasil a taxa caiu 36% entre 2000 e 2014, mas ainda tinha em 2014 mais de 13 milhões de pessoas com 15 anos ou mais analfabetas, algo em torno de 8% da população total.

Tabela 1: Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2000, 2010 e 2014, Brasil.

Unidade da Federação	2000	2010	2014
TOTAL	12,9	9,4	8,3
Centro-Oeste	9,8	6,8	6,0
Distrito Federal	5,4	3,6	2,8
Goiás	11,4	7,7	7,7
Mato Grosso	11,6	8,5	7,3
Mato Grosso do Sul	10,8	7,5	6,4
Nordeste	26,0	19,5	17,5
Alagoas	31,9	23,8	22,0
Bahia	22,1	16,3	14,7
Ceará	25,0	18,2	16,3
Maranhão	27,1	20,5	19,6
Paraíba	28,2	21,4	16,9
Pernambuco	23,1	17,5	14,8
Piauí	29,2	22,2	20,2
Rio Grande do Norte	23,9	17,9	16,2
Sergipe	23,9	18,1	17,1
Norte	15,7	11,2	8,8
Acre	23,7	16,6	13,0
Amapá	11,7	8,2	4,5
Amazonas	15,1	10,0	6,2
Pará	16,1	11,7	10,0
Rondônia	12,4	9,0	8,3
Roraima	12,7	10,3	7,5
Tocantins	17,9	12,9	12,1
Sudeste	8,7	6,2	5,1
Espírito Santo	10,9	8,0	6,5
Minas Gerais	11,5	8,2	7,1
Rio de Janeiro	6,2	4,2	3,2
São Paulo	6,2	4,3	3,8
Sul	7,1	4,9	4,2
Paraná	9,0	6,2	4,9
Rio Grande do Sul	6,3	4,5	4,5
Santa Catarina	5,9	4,0	3,3

Fontes: Censos Demográficos 2000, 2010 ó IBGE; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014 ó IBGE. Elaboração Própria.

Na Tabela 2 estão os resultados do percentual da população com 15 anos e mais de idade que possuem 10 anos ou mais de estudo no Brasil nos anos de 2000, 2010 e 2014. Dez anos de estudo no Brasil significa que o percentual da população, pelo menos, completou o ensino fundamental (de nove anos) e mais um ano do ensino médio. Entre 2000 e 2014 todos

os estados brasileiros conseguiram aumentar o percentual de escolaridade. Novamente o Distrito Federal aparece na frente com os melhores resultados com quase 80% da população de 15 anos ou mais com 10 anos ou mais de estudo. Amapá (71,7), São Paulo (70,7) e Rio de Janeiro (69,4) seguem na lista. Os estados de Alagoas (45,1), Piauí, Paraíba (48,7) e Sergipe (48) possuem, respectivamente, os piores resultados. Metade da população com 15 anos ou mais não conseguiu completar o ensino fundamental mais um ano de estudo nesses estados. Apesar disso, o percentual da região Nordeste foi o que mais cresceu em termos percentuais. O Brasil tinha em 2014 um percentual de 60,9, um crescimento de aproximadamente 50% em relação a 2010 (39,9).

A desigualdade territorial diminuiu no Brasil tanto na taxa de analfabetismo quanto no percentual por anos por estudo. Apesar das regiões Norte e Nordeste ainda terem resultados mais negativos, elas conseguiram encurtar a distância em relação às regiões Centro-Oeste, e principalmente, Sudeste e Sul. Ao longo dos 15 anos analisados, a diferença entre a região Nordeste, que tem os piores resultados na taxa de analfabetismo, e a região Sul, com os melhores resultados nesse indicador, diminuiu em torno de 30%. No percentual por anos de estudo, a diferença entre as regiões Nordeste e Sudeste caiu 17%.

Tabela 2: Percentual da população com 15 anos ou mais de idade com 10 ou mais de estudo, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2000, 2010 e 2014, Brasil.

Unidade da Federação	2000	2010	2014
TOTAL	39,9	54,5	60,9
Centro-Oeste	42,5	58,1	64,5
Distrito Federal	58,7	71,3	76,9
Goiás	37,4	54,9	60,1
Mato Grosso	36,2	52,9	63,2
Mato Grosso do Sul	37,6	53,4	57,8
Nordeste	27,7	44,8	49,9
Alagoas	24,1	40,0	45,1
Bahia	28,0	45,3	51,3
Ceará	28,9	49,0	53,3
Maranhão	25,6	44,2	51,5
Paraíba	26,1	42,4	48,7
Pernambuco	32,0	46,5	53,9
Piauí	24,1	41,7	45,9
Rio Grande do Norte	32,1	48,2	51,1
Sergipe	28,9	45,9	48,0
Norte	34,7	52,4	60,9
Acre	30,8	50,0	57,0
Amapá	43,4	60,3	71,7
Amazonas	35,4	52,8	64,1
Pará	31,0	46,2	52,1
Rondônia	30,1	47,7	57,6
Roraima	41,5	57,5	66,1
Tocantins	30,8	52,4	58,0
Sudeste	44,9	58,2	64,1
Espírito Santo	41,4	55,1	59,5
Minas Gerais	37,6	51,5	57,0
Rio de Janeiro	50,9	63,6	69,4
São Paulo	49,8	62,6	70,7
Sul	43,0	57,0	63,0
Paraná	43,5	55,8	64,3
Rio Grande do Sul	42,8	56,2	59,2
Santa Catarina	42,7	59,2	65,5

Fontes: Censo Demográfico 2000, 2010 ó IBGE; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014 ó IBGE. Elaboração Própria.

3.1.2. Indicadores de oferta e acesso dos ensinos primário e secundário nos estados

A Tabela 3 apresenta os resultados do total de matrícula nos níveis de ensino primário e secundário e o percentual de matrículas desse total que pertence ao setor público nos anos

de 2000, 2010 e 2014. Em todos os estados, o percentual de matrícula no setor público no nível primário é majoritariamente maior que no setor privado. Apesar disso, com exceção do Acre, há um decréscimo das matrículas no setor público nos outros estados. Os estados da região Norte possuíam em 2014 os maiores percentuais de matrícula no setor público, com destaque para o Acre (95,8), Rondônia e Roraima, juntas com 93%. Os estados com os menores percentuais foram, respectivamente, Rio de Janeiro (70,4), Distrito Federal (73,9), Pernambuco (77,7) e Ceará (79,9). A predominância das matrículas no setor público no ensino primário aparece para o país inteiro: do total de mais de 28 milhões de matrículas realizadas no ensino primário no ano de 2014, 84,3% pertenciam ao setor público.

No ensino secundário a realidade é a mesma, a oferta de matrículas pelas escolas públicas é em geral predominantemente maior que pelas escolas privadas em todo o período de análise. Porém, diferentemente do primeiro caso, o percentual de matrículas no setor público cresce ao longo do tempo em outros estados além do Acre. A região Norte, novamente, se destaca pelo o maior percentual de matrículas no setor público, e Distrito Federal e Rio de Janeiro, respectivamente, com os menores percentuais em 2014. No Brasil, o percentual de matrícula nas escolas públicas declinou entre 2000 e 2014, mas persiste alto, 86,8%.

Tabela 3: Percentual de matrícula nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2000, 2010 e 2014, Brasil.

Unidade da Federação	2000				2010				2014			
	Primário		Secundário		Primário		Secundário		Primário		Secundário	
	Total	% Pb	Total	% Pb	Total	% Pb	Total	% Pb	Total	% Pb	Total	% Pb
TOTAL	35.717.948	91,1	8.192.948	85,9	31.005.341	87,3	7.959.478	88,0	28.459.667	84,3	7.832.029	86,8
Centro-Oeste	2.582.288	90,3	576.343	86,5	2.261.125	85,7	609.959	85,1	2.151.498	83,6	607.208	84,7
Distrito Federal	386.976	82,9	133.027	83,0	417.969	76,4	107.241	75,8	395.484	73,9	109.786	73,7
Goiás	1.124.217	92,8	254.548	90,6	928.671	83,8	267.745	86,4	893.353	81,2	252.657	84,8
Mato Grosso	459.475	91,4	99.973	89,7	487.451	91,3	137.848	90,5	463.519	89,0	149.679	91,3
Mato Grosso do Sul	611.620	94,1	88.795	82,8	427.034	91,4	97.125	87,8	399.142	90,0	95.086	89,0
Nordeste	12.509.126	91,7	1.923.582	82,1	9.564.009	87,0	2.253.771	87,7	8.611.183	83,2	2.087.322	86,6
Alagoas	720.576	92,5	89.436	70,4	630.640	89,2	119.528	85,1	538.984	85,7	117.356	84,3
Bahia	3.712.673	94,9	586.812	91,0	2.446.487	90,4	546.253	92,2	2.188.324	85,9	511.521	90,3
Ceará	1.892.443	89,7	264.431	79,1	1.481.737	83,7	386.158	87,9	1.307.321	79,9	343.422	87,3
Maranhão	1.624.661	95,0	206.623	86,0	1.359.747	92,8	301.188	93,2	1.255.046	90,7	298.350	93,2
Paraíba	889.003	91,4	117.271	80,8	659.940	86,3	135.499	84,5	589.514	81,1	127.879	82,3
Pernambuco	1.798.644	87,7	353.634	83,6	1.496.651	82,4	390.846	87,7	1.369.500	77,7	355.909	87,6
Piauí	781.380	92,6	107.857	76,6	580.275	89,5	156.233	89,4	519.655	87,3	127.781	86,7
Rio Grande do Norte	657.794	90,3	130.142	85,5	536.358	83,6	142.712	86,4	493.075	80,4	125.283	85,6
Sergipe	431.952	91,5	67.376	85,5	372.174	85,4	75.354	82,8	349.764	80,2	79.821	82,0
Norte	3.273.693	95,6	571.594	92,6	3.283.848	94,1	723.860	93,2	3.159.024	92,8	765.312	92,9
Acre	144.650	95,2	25.110	92,9	166.041	95,9	36.295	94,5	163.799	95,8	41.727	95,1
Amapá	123.301	94,0	30.270	89,6	144.388	93,0	36.112	92,5	138.718	91,8	36.382	90,8
Amazonas	665.187	94,7	121.094	90,6	770.147	93,3	159.457	94,1	736.376	92,0	186.305	94,5
Pará	1.606.537	96,2	264.469	92,5	1.550.781	93,5	352.278	92,3	1.496.693	91,5	352.279	90,2
Rondônia	321.125	93,9	46.767	88,5	292.484	93,8	60.735	92,2	282.857	93,0	61.509	92,8
Roraima	79.504	98,4	21.318	98,8	91.556	94,9	16.618	92,2	92.795	93,0	20.903	93,3
Tocantins	333.389	96,8	62.566	95,4	268.451	94,1	62.365	94,9	247.786	92,2	66.207	93,4

Unidade da Federação	2000				2010				2014			
	Primário		Secundário		Primário		Secundário		Primário		Secundário	
	Total	% Pb	Total	% Pb	Total	% Pb	Total	% Pb	Total	% Pb	Total	% Pb
Sudeste	12.936.313	88,1	3.914.741	83,8	11.847.131	85,1	3.320.921	86,1	10.895.368	82,2	3.314.859	84,6
Espírito Santo	608.568	89,0	167.222	84,0	540.757	88,7	123.791	86,1	515.982	87,8	118.787	86,5
Minas Gerais	3.630.524	94,4	993.009	89,4	3.015.152	91,0	807.692	89,7	2.730.575	89,4	763.666	89,4
Rio de Janeiro	2.472.017	81,4	675.369	75,4	2.305.338	76,4	573.329	81,6	2.148.840	70,4	553.453	77,2
São Paulo	6.225.204	87,7	2.079.141	86,5	5.985.884	84,3	1.816.109	87,0	5.499.971	81,3	1.878.953	85,5
Sul	4.416.528	92,0	1.206.688	86,4	4.049.228	90,4	1.050.967	87,1	3.642.594	88,1	1.057.328	86,5
Paraná	1.692.648	92,3	491.095	89,8	1.639.666	89,8	425.962	87,1	1.476.146	87,0	424.913	85,2
Rio Grande do Sul	1.740.723	91,4	465.882	84,6	1.529.550	90,9	391.711	89,1	1.367.027	89,1	366.146	88,0
Santa Catarina	983.157	92,4	249.711	84,7	880.012	90,6	233.294	85,0	799.421	88,1	266.269	86,3

Fonte: Censo Escolar 2000, 2010, 2014 ó INEP/MEC.

Nota: No cabeçalho Pb significa setor de gestão público. Elaboração própria.

A taxa de escolarização líquida é um indicador que mensura a porcentagem da população em uma determinada faixa etária que está matriculada no nível de ensino adequado. Como este indicador não capta os estudantes repetentes ou com distorção idade-série, ele é mais apropriado para avaliar o acesso ao sistema de ensino do que a taxa de escolarização bruta (RIANI; GOLGHER, 2002).

Segundo a Tabela 4, todos os estados brasileiros conseguiram aumentar a taxa de escolarização no ensino primário nos anos de 2001, 2011 e 2014. Excetuando-se o estado de Roraima, que possui uma taxa de 88,8%, todos os demais alcançaram valores altos, acima de 90%, em 2014. Isso significa que a grande maioria da população dos estados está adequadamente matriculada no ensino primário. Os resultados dos estados refletem na média do Brasil, de 93% em 2014.

Entretanto, o mesmo não pode ser afirmado para o ensino secundário. Apesar do avanço ao longo do tempo, principalmente na região Nordeste, todos os estados brasileiros demonstraram taxas baixas de escolarização líquida em 2014. Destaque para os estados de Alagoas (39,8), Sergipe (41,2), Pará (42,5) e Paraíba (43,6). Os estados com os melhores resultados no mesmo ano foram São Paulo (71,2) e Santa Catarina (68,7), seguidos por Distrito Federal (61,6) e Mato Grosso (61,4). O Brasil como um todo mostrou uma melhora ao longo do tempo, alcançando em 2014 a taxa no valor de 56,3%, mas ainda longe do ideal.

A desigualdade territorial no Brasil na taxa de escolarização líquida diminuiu tanto no ensino primário quanto no ensino médio no período analisado. Nos dois níveis de ensino, as regiões Norte e Nordeste e principalmente a Centro-Oeste conseguiram diminuir a distância em relação às regiões Sudeste e Sul. Entre 2001 e 2014, no ensino primário a diferença entre a região Nordeste, com os piores resultados de escolarização líquida, e as regiões Sudeste e Sul, que possuem os resultados mais positivos, caiu 66% e 81% respectivamente. No ensino secundário, a diferença entre as regiões Nordeste e Sudeste diminuiu 40%.

Tabela 4: Taxa de escolarização líquida nos níveis de ensino primário e secundário, por Unidade da Federação e Região no nos anos de 2001, 2011 e 2014, Brasil.

Unidade da Federação	2001		2011		2014	
	Primário	Secundário	Primário	Secundário	Primário	Secundário
TOTAL	85,2	36,9	91,9	51,6	93,0	56,3
Centro-Oeste	86,0	36,7	92,2	56,8	93,0	58,5
Distrito Federal	84,3	43,3	91,5	61,6	93,7	61,6
Goiás	85,9	34,3	92,2	57,1	93,4	58,1
Mato Grosso	85,8	37,7	90,7	58,4	92,0	61,4
Mato Grosso do Sul	87,8	34,7	94,7	49,0	92,9	52,1
Nordeste	83,4	20,5	90,8	42,6	92,7	47,5
Alagoas	83,2	13,5	91,1	32,6	90,0	39,8
Bahia	83,1	19,3	90,6	39,2	92,6	42,8
Ceará	84,8	24,5	93,0	52,2	94,0	57,3
Maranhão	78,9	16,9	90,0	42,6	93,3	52,5
Paraíba	87,2	18,3	90,3	42,7	91,8	43,6
Pernambuco	83,0	22,1	88,7	42,7	92,1	48,6
Piauí	86,3	21,6	93,1	37,9	93,9	46,2
Rio Grande do Norte	85,8	29,0	90,3	46,2	93,7	46,3
Sergipe	82,8	19,6	91,8	40,9	91,6	41,2
Norte	84,3	26,5	90,0	41,2	92,0	46,7
Acre	85,8	26,9	89,1	41,6	91,9	50,8
Amapá	90,1	24,6	91,3	49,1	92,0	56,2
Amazonas	83,2	29,2	90,1	39,6	91,1	46,3
Pará	84,3	22,2	89,7	37,3	91,5	42,5
Rondônia	84,3	33,1	89,0	45,8	95,6	50,4
Roraima	86,8	37,4	91,6	55,1	88,8	55,7
Tocantins	83,8	28,8	91,8	52,7	93,5	58,0
Sudeste	85,8	47,9	93,0	59,6	93,5	63,8
Espírito Santo	84,6	41,8	90,4	54,1	91,6	52,4
Minas Gerais	85,7	37,5	94,5	56,0	95,0	59,6
Rio de Janeiro	83,1	42,5	91,1	47,8	92,4	52,0
São Paulo	87,0	55,5	93,2	67,1	93,4	71,2
Sul	87,2	47,8	92,5	55,1	93,4	61,0
Paraná	88,0	48,1	93,1	58,5	94,5	60,9
Rio Grande do Sul	86,6	45,1	92,0	51,7	93,4	56,0
Santa Catarina	87,0	52,0	92,3	54,7	91,6	68,7

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001, 2010, 2014 ó IBGE. Elaboração própria.

3.1.3. Indicadores de rendimento dos ensinos primário e secundário nos estados

A taxa de abandono escolar é um indicador de rendimento que expressa o percentual de alunos que foram afastados por abandono ao longo do ano letivo. Conforme os dados da

Tabela 5 no período entre 2007 a 2015, as taxas de abandono escolar no ensino primário da rede pública diminuíram em todo o Brasil. Os estados com melhores resultados, isto é, com as menores taxas de abandono em 2015 foram, respectivamente, Santa Catarina, Mato Grosso e São Paulo, todos com menos de 1%. Já os piores resultados se encontram nos estados de Alagoas (5,9), Sergipe (5,4) e Pará (4,8). Os bons resultados estão refletidos na média total do país que caiu mais da metade, de 5,2% em 2007 para 2,3% em 2015.

No ensino secundário, as taxas de abandono escolar são maiores que os resultados para o ensino primário. Além disso, a diferença entre os estados também é maior. Enquanto os estados do Pernambuco, São Paulo e Rio de Janeiro possuíam taxas menores que 5% em 2015, Pará (18,6), Sergipe (16,3) e Alagoas (16) aparecem com valores mais altos. Esses três últimos são justamente os estados tiveram os piores resultados para o ensino primário no mesmo ano. Os estados que tiveram as maiores reduções ao longo do período analisado foram Pernambuco e Rio de Janeiro, com destaque para o primeiro que teve uma redução de quase 90% da taxa de abandono. A taxa de abandono escolar total no Brasil no ensino secundário diminuiu de 14,7%, em 2007, para 7,8%, em 2015.

Tabela 5: Taxa de abandono escolar nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região no período de 2007-2015, Brasil.

Unidade da Federação	2007		2009		2011		2013		2015	
	E. P.	E. S.								
TOTAL	5,2	14,7	4,1	12,8	3,2	10,8	2,6	9,2	2,3	7,8
Centro-Oeste	4,5	15,5	3,2	13,5	2,2	10,4	1,7	9,9	1,6	9,2
Distrito Federal	2,2	10,2	2,0	9,6	1,5	9,7	1,5	7,3	2,0	5,3
Goiás	6,3	17,8	4,8	13,6	3,1	7,9	1,8	7,1	1,5	6,9
Mato Grosso	5,3	19,4	3,1	17,2	1,1	12,5	0,9	14,5	0,7	14,5
Mato Grosso do Sul	4,1	14,6	2,8	13,4	2,9	11,6	2,4	10,6	2,0	10,0
Nordeste	9,0	21,2	7,0	19,1	5,5	16,5	4,6	12,8	4,0	11,0
Alagoas	12,7	22,5	9,9	22,1	8,6	21,6	7,3	17,3	5,9	16,0
Bahia	10,2	20,8	8,2	19,7	6,0	13,3	5,0	9,2	4,6	8,2
Ceará	5,4	16,3	4,1	14,6	3,1	13,0	2,4	9,6	1,8	8,1
Maranhão	6,5	18,8	4,7	14,8	3,8	14,8	3,5	11,5	3,2	8,7
Paraíba	12,0	20,0	9,5	20,1	7,7	19,0	5,9	14,9	5,2	13,6
Pernambuco	11,2	23,7	7,2	15,5	5,0	11,3	3,7	5,4	2,7	2,5
Piauí	6,5	21,0	5,0	22,2	3,5	17,3	3,2	15,1	2,9	13,3
Rio Grande do Norte	8,2	27,1	7,5	23,7	6,5	22,2	4,9	16,6	4,2	12,4
Sergipe	8,0	20,6	6,5	18,9	5,3	15,6	5,2	15,4	5,4	16,3
Norte	5,0	12,8	4,0	12,1	3,2	10,7	2,9	10,5	2,8	10,0
Acre	6,6	16,1	4,9	13,5	3,6	12,5	2,8	10,5	2,8	10,1
Amapá	4,9	20,9	3,6	18,7	3,4	15,5	3,2	15,5	3,1	11,6
Amazonas	9,3	11,6	8,3	14,1	6,3	10,9	5,3	12,4	4,3	11,8
Pará	9,6	21,2	7,5	22,2	5,5	19,3	4,8	18,2	4,8	18,6
Rondônia	4,8	14,4	3,6	12,5	3,1	12,5	2,7	11,3	2,2	10,0
Roraima	3,5	9,6	2,9	8,3	2,7	7,8	2,8	9,0	3,2	9,8
Tocantins	2,8	12,2	2,1	9,1	1,7	9,0	1,6	7,3	1,8	8,2
Sudeste	3,1	12,3	2,5	10,8	2,0	9,0	1,6	7,6	1,3	5,3
Espírito Santo	3,9	14,6	2,8	12,2	1,9	8,8	1,5	8,3	1,2	5,4
Minas Gerais	3,5	13,3	2,6	10,4	2,1	10,0	1,6	9,3	1,4	7,4
Rio de Janeiro	4,0	15,5	3,7	16,0	2,7	12,0	2,1	7,1	1,9	4,6
São Paulo	1,1	5,9	0,9	4,5	1,1	5,3	1,1	5,6	0,8	3,7
Sul	1,8	10,9	1,6	10,0	1,5	9,1	1,3	8,6	1,1	8,5
Paraná	2,2	10,1	2,3	9,3	1,9	6,8	1,6	7,3	1,5	8,8
Rio Grande do Sul	2,3	14,5	1,7	12,9	1,6	11,3	1,4	10,0	1,2	8,0
Santa Catarina	0,8	8,1	0,8	7,8	1,0	9,2	0,8	8,4	0,6	8,7

Fonte: Indicadores Educacionais 2007-2015 ó INEP/MEC.

Nota: No cabeçalho E. P. significa Ensino Primário e E. S. Ensino Secundário. Elaboração Própria

A taxa de distorção idade-série indica o percentual de estudantes que estão matriculados em um determinado nível de ensino com idade superior à considerada teoricamente ideal para esse nível. Altas taxas de distorção idade-série indicam que há um

percentual grande de alunos com repetência e/ou que abandonaram a escola e retornaram aos estudos em uma idade mais avançada (RIANI; GOLGHER, 2002).

A Tabela 6 mostra que a taxa de distorção idade-série no ensino primário no setor público diminuiu em praticamente todos os estados brasileiros entre 2007 a 2015, exceto no Rio Grande do Sul onde ela levemente cresceu. Os estados com os melhores resultados em 2015 foram, respectivamente, Mato Grosso (7,2), São Paulo (8,2), Minas Gerais (13,7) e Paraná (14,2). Enquanto que Sergipe (38,8), Bahia (35,7), Alagoas e Pará, ambos com 34,3%, apresentaram as maiores taxas de distorção. Os estados das regiões Norte e Nordeste outra vez se destacam por obterem os piores resultados. No total, a taxa média do Brasil para o ensino primário reduziu de 33,5% em 2007 para 24,8% em 2015.

Se as taxas da distorção idade série para o ensino primário mostraram ser altas para alguns estados, no caso do ensino secundário os resultados são ainda mais negativos. Isso ocorreu mesmo entre os estados que obtiveram as menores taxas em 2015, como São Paulo (14,6), Santa Catarina (21) e Paraná (23,8). As unidades subnacionais com os piores resultados foram Pará (54), Sergipe (48,9) e Rio Grande do Norte (48,8). Isso significa que aproximadamente 50% da população desses estados estão matriculados com idade superior à adequada no ensino secundário. Apesar das taxas serem altas em 2015, cabe salientar que os estados da região Nordeste tiveram as menores reduções, em termos percentuais, desde 2007. O Brasil, no total, apresentou uma queda na taxa de distorção idade-série de 50,9% em 2007 para 34,9% em 2015.

A desigualdade territorial no Brasil nos indicadores de rendimento diminuiu ao longo do período analisado na educação primária e secundária. Assim como nos primeiros indicadores, as regiões Norte e Nordeste e principalmente a Centro-Oeste atenuaram as suas diferenças em relação às regiões Sudeste e Sul nas taxas de abandono escolar e distorção idade-série. Ao longo dos 9 anos analisados, a distância entre as regiões Nordeste, com os piores resultados no ensino primário na taxa de abandono escolar, e Sul, com o melhores resultados, caiu em torno de 60%. No ensino secundário a queda entre as duas regiões é ainda mais expressiva (75%). Na distorção idade-série, o declínio da diferença entre as regiões Nordeste e Sul no ensino primário chega a ser de 45%, e no ensino secundário 53%.

Tabela 6: Taxa de distorção idade-série nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região no período de 2007-2015, Brasil.

Unidade da Federação	2007		2009		2011		2013		2015	
	E. P.	E. S.								
Total	33,5	50,9	28,1	40,8	28,7	40,2	26,7	37,1	24,8	34,9
Centro-Oeste	28,2	43,8	24,3	37,7	22,9	35,6	20,8	33,5	18,7	31,4
Distrito Federal	29,0	45,0	23,1	37,1	21,6	35,0	22,7	33,7	22,5	30,5
Goiás	27,4	45,2	24,7	38,7	24,3	33,2	21,5	30,8	18,5	28,7
Mato Grosso	26,6	43,9	22,5	40,7	16,5	37,4	10,9	34,3	7,2	30,7
Mato Grosso do Sul	29,9	40,9	26,7	34,4	29,3	36,9	28,1	35,0	26,5	35,7
Nordeste	43,7	65,5	35,0	49,7	36,1	49,3	33,6	44,4	31,0	41,5
Alagoas	48,3	72,4	36,7	52,3	38,6	53,7	37,1	47,4	34,3	43,3
Bahia	47,1	64,1	39,2	50,6	40,4	51,5	37,7	47,9	35,7	45,1
Ceará	32,6	50,9	28,1	37,2	28,1	35,9	24,6	33,2	20,1	31,5
Maranhão	42,2	65,1	31,1	47,6	31,0	47,6	28,3	42,4	26,1	39,3
Paraíba	47,3	63,2	36,1	45,3	38,2	44,8	34,5	40,2	31,7	37,8
Pernambuco	42,5	66,5	34,4	53,3	33,6	49,0	30,9	40,1	28,9	33,6
Piauí	47,2	75,1	36,0	58,8	36,9	56,7	34,7	49,2	31,7	45,0
Rio Grande do Norte	38,7	63,0	33,4	48,6	35,7	49,4	34,2	48,4	32,0	48,8
Sergipe	47,4	69,3	40,2	53,3	42,8	55,3	40,6	50,7	38,8	48,9
Norte	35,4	51,8	28,8	40,5	30,8	41,8	28,9	39,8	26,7	37,8
Acre	36,4	44,7	27,7	34,8	30,7	37,1	29,2	35,7	27,6	34,4
Amapá	31,8	56,2	26,7	44,4	28,9	43,8	28,3	40,2	28,5	38,3
Amazonas	43,8	64,8	35,8	51,9	37,4	52,5	34,3	48,8	29,8	45,4
Pará	49,0	72,7	40,5	60,9	41,0	60,6	37,2	57,3	34,3	54,0
Rondônia	31,3	37,9	25,9	31,7	29,4	34,1	29,0	33,0	24,8	32,4
Roraima	26,3	33,6	21,9	25,2	24,7	27,3	21,9	29,9	21,6	28,3
Tocantins	29,3	53,0	23,1	34,6	23,8	37,5	22,2	33,6	20,4	32,1
Sudeste	23,6	39,2	22,3	34,2	21,5	32,3	20,4	28,8	19,2	26,4
Espírito Santo	25,0	35,6	23,8	30,9	22,5	29,1	22,7	29,6	22,8	28,3
Minas Gerais	23,7	38,3	21,7	33,6	19,9	33,4	17,2	30,0	13,7	26,9
Rio de Janeiro	35,2	59,5	34,1	53,1	34,3	47,7	33,2	38,6	32,1	35,9
São Paulo	10,3	23,4	9,4	19,3	9,1	19,1	8,6	17,1	8,2	14,6
Sul	18,8	29,7	19,0	27,5	18,6	25,5	17,3	24,6	17,4	24,7
Paraná	17,5	31,4	16,9	28,1	15,3	25,0	14,6	24,3	14,2	23,8
Rio Grande do Sul	23,4	37,1	23,9	35,3	24,9	32,5	24,3	31,2	23,5	29,2
Santa Catarina	15,5	20,7	16,2	19,0	15,7	18,9	12,9	18,4	14,6	21,0

Fonte: Indicadores Educacionais 2007- 2015 ó INEP MEC. Elaboração própria.

3.1.4. O desempenho escolar nos ensinos primário e secundário nos estados

No Brasil, o principal índice utilizado para a análise da qualidade da educação básica é o IDEB, calculado a cada dois anos por meio de duas taxas, a aprovação escolar, obtida no

Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica) e da Prova Brasil. O objetivo do MEC é que, em uma escala de zero a dez, o país alcance a meta de seis pontos até 2022, valor aproximado ao que se considera uma educação de qualidade nos países da OECD. Apesar de ter sido criado oficialmente em 2007, o INEP disponibiliza resultados do IDEB a partir do ano de 2005.

Conforme a Tabela 7 houve um aumento gradual do índice no ensino primário na rede pública entre os anos de 2005 a 2015 em todos os estados brasileiros. Os estados que obtiveram os melhores resultados em 2015 foram São Paulo e Santa Catarina, ambos com 5,5 pontos, e Minas Gerais (5,4). É importante salientar que se for observado o IDEB desagregado em séries iniciais e finais do ensino primário, os estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina conseguiram alcançar a meta de 6 pontos ou mais no IDEB nas séries iniciais. É a primeira vez durante toda a série histórica que a meta é alcançada por estados no setor de ensino público. No total do ensino primário, os estados que possuíam em 2015 as piores notas de desempenho foram Sergipe (3,6) e Alagoas (3,8), seguidos por Amapá, Bahia e Rio Grande do Norte, todos com 3,9 pontos. Em termos percentuais, os estados que conseguiram aumentar as suas notas ao longo do período foram, respectivamente, Ceará, Amazonas e Pernambuco. No total, o Brasil conseguiu aumentar a sua média de 3,3 para 4,6 de 2005 a 2015.

No ensino secundário da rede pública também houve um aumento do índice entre 2005 e 2015, entretanto, em geral, o crescimento foi menor do que no ensino primário e em alguns estados o índice diminuiu (casos de Sergipe, Rio Grande do Sul e Santa Catarina). Os estados que conseguiram alcançar os melhores resultados no IDEB em 2015 foram, respectivamente, Pernambuco e São Paulo, ambos com 3,9 pontos, e Goiás (3,8). Os mesmos estados que tinham os piores resultados de desempenho em 2015 no ensino primário, também possuíam no mesmo ano as piores notas no ensino secundário. São os casos de Sergipe (2,6), Rio Grande do Norte e Alagoas, juntos com 2,8, e Bahia (2,9). O crescimento no país como um todo também foi pouco expressivo, passando de 2,9 em 2005 para 3,3 em 2015.

A desigualdade territorial na qualidade da educação pública primária e secundária brasileira diminuiu entre os anos de 2007 e 2015. Apesar dos resultados negativos das regiões Norte, Centro-Oeste e principalmente Nordeste, elas conseguiram diminuir suas distâncias em relação às regiões Sudeste e Sul. Ao longo do período analisado a diferença entre a região Nordeste, com os piores valores do IDEB no ensino primário, e a região Sul, com os

resultados mais altos, caiu 21%. O declínio do distanciamento entre as duas regiões no ensino secundário é mais expressiva (57%).

Tabela 7: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região no período de 2005-2015, Brasil.

Unidade da Federação	2005		2007		2009		2011		2013		2015	
	E. P.	E. S.										
TOTAL	3,3	2,9	3,7	3,0	4,0	3,2	4,2	3,3	4,3	3,2	4,6	3,3
Centro-Oeste	3,5	2,8	4,0	3,1	4,4	3,2	4,5	3,3	4,7	3,3	4,9	3,5
Distrito Federal	3,9	3,0	4,2	3,2	4,7	3,2	4,7	3,1	4,8	3,3	4,8	3,5
Goiás	3,6	2,9	3,8	2,8	4,2	3,1	4,5	3,6	5,0	3,8	5,1	3,8
Mato Grosso	3,3	2,6	4,0	3,0	4,5	2,9	4,6	3,1	4,7	2,7	5,0	3,0
Mato Grosso do Sul	3,3	2,8	3,9	3,4	4,2	3,5	4,4	3,5	4,5	3,4	4,8	3,5
Nordeste	2,6	2,7	3,1	2,7	3,4	3,0	3,6	3,0	3,7	3,0	4,1	3,1
Alagoas	2,4	2,8	2,9	2,6	3,1	2,8	3,1	2,6	3,3	2,6	3,8	2,8
Bahia	2,6	2,7	3,0	2,8	3,2	3,1	3,5	3,0	3,6	2,8	3,9	2,9
Ceará	2,8	3,0	3,4	3,1	3,9	3,4	4,3	3,4	4,6	3,3	5,1	3,4
Maranhão	2,8	2,4	3,4	2,8	3,6	3,0	3,7	3,0	3,6	2,8	4,1	3,1
Paraíba	2,6	2,6	3,1	2,9	3,3	3,0	3,6	2,9	3,7	3,0	4,0	3,1
Pernambuco	2,6	2,7	3,0	2,7	3,4	3,0	3,6	3,1	3,8	3,6	4,2	3,9
Piauí	2,7	2,3	3,3	2,5	3,7	2,7	3,9	2,9	3,9	3,0	4,3	3,2
Rio Grande do Norte	2,5	2,6	3,0	2,6	3,2	2,8	3,4	2,8	3,6	2,7	3,9	2,8
Sergipe	2,8	2,8	3,0	2,6	3,1	2,9	3,3	2,9	3,3	2,8	3,6	2,6
Norte	3,2	2,8	3,5	2,9	3,9	3,3	4,0	3,3	4,2	3,1	4,4	3,3
Acre	3,4	3,0	3,7	3,3	4,2	3,5	4,3	3,3	4,7	3,3	4,9	3,5
Amapá	3,2	2,7	3,4	2,7	3,7	2,8	3,8	3,0	3,7	2,9	3,9	3,1
Amazonas	2,8	2,3	3,3	2,8	3,6	3,2	4,0	3,4	4,2	3,0	4,6	3,5
Pará	3,0	2,6	3,1	2,3	3,5	3,0	3,8	2,8	3,6	2,7	4,0	3,0
Rondônia	3,3	3,0	3,6	3,1	3,9	3,7	4,1	3,3	4,5	3,4	4,7	3,3
Roraima	3,4	3,2	3,8	3,1	4,0	3,5	4,1	3,5	4,2	3,2	4,4	3,4
Tocantins	3,4	2,9	3,8	3,1	4,2	3,3	4,4	3,5	4,4	3,2	4,5	3,3
Sudeste	3,9	3,2	4,1	3,2	4,5	3,4	4,7	3,5	4,8	3,6	5,1	3,7
Espírito Santo	3,7	3,1	4,0	3,2	4,3	3,4	4,5	3,3	4,6	3,4	4,8	3,7
Minas Gerais	4,1	3,4	4,2	3,5	4,8	3,6	5,1	3,7	5,3	3,6	5,4	3,5
Rio de Janeiro	3,6	2,8	3,8	2,8	3,9	2,8	4,3	3,2	4,4	3,6	4,6	3,6
São Paulo	4,2	3,3	4,4	3,4	4,8	3,6	4,9	3,9	5,1	3,7	5,5	3,9
Sul	4,0	3,4	4,3	3,6	4,6	3,7	4,8	3,7	4,9	3,6	5,2	3,4
Paraná	3,9	3,3	4,4	3,7	4,7	3,9	4,8	3,7	5,0	3,4	5,2	3,6
Rio Grande do Sul	3,9	3,4	4,1	3,4	4,3	3,6	4,5	3,4	4,7	3,7	4,9	3,3
Santa Catarina	4,2	3,5	4,4	3,8	4,7	3,7	5,2	4,0	5,1	3,6	5,5	3,4

Fonte: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, 2005- 2015 ó INEP/MEC. Elaboração própria.

3.2. A desigualdade territorial na política de educação básica na Argentina

3.2.1. Indicadores de escolaridade da população nas províncias

A Tabela 8 mostra os valores da taxa de analfabetismo para as províncias argentinas entre nos anos de 2001, 2010 e 2014. No período analisado, todas as províncias conseguiram diminuir a taxa de analfabetismo. Aquelas que obtiveram as melhores taxas em 2014 foram, respectivamente, Terra del Fuego, CABA, Santa Cruz e San Luis, todas com menos de 1% de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais de idade. As províncias com as maiores taxas de analfabetismo foram, respectivamente, Chaco (3,13), Neuquén (2,75) e Formosa (2,65). Vale destacar que a região Patagônica, exceto Neuquén, aparece com os melhores resultados, e a região Nordeste (NEA) com os piores. Em compensação, esta última teve o maior aumento percentual ao longo do período analisado. No geral, o país diminuiu a sua taxa que já era baixa (2,81) em 2001 para 1,60 em 2014.

Tabela 8: Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2001, 2010 e 2014, Argentina.

Unidade da Federação	2001	2010	2014
TOTAL	2,81	2,01	1,60
Centro	2,09	1,52	1,12
Buenos Aires	1,70	1,33	1,30
Córdoba	2,27	1,49	1,48
Ciudad de Buenos Aires	0,46	0,51	0,26
Entre Ríos	3,35	2,27	1,52
Santa Fé	2,67	1,98	1,05
Cuyo	3,15	2,12	1,15
La Rioja	2,66	1,99	1,18
Mendoza	3,55	2,37	1,30
San Juan	3,20	2,17	1,22
San Luis	3,18	1,96	0,92
Noreste	7,42	5,01	2,57
Chaco	8,96	6,15	3,13
Corrientes	7,16	4,70	2,00
Formosa	6,81	4,72	2,65
Misiones	6,73	4,48	2,52
Noroeste	4,86	3,28	1,79
Catamarca	3,21	2,26	1,10
Jujuy	5,40	3,51	1,73
Salta	5,24	3,44	2,53
Santiago del Estero	6,59	4,53	1,42
Tucumán	3,87	2,68	2,16
Patagónica	2,81	1,88	1,45
Chubut	3,45	2,19	1,37
La Pampa	2,98	2,11	1,26
Neuquén	3,86	2,46	2,75
Río Negro	4,24	2,65	2,26
Santa Cruz	1,60	1,24	0,82
Tierra del Fuego	0,73	0,60	0,24

Fontes: Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001, 2010 ó INDEC; Encuesta Anual de Hogares Urbanos 3º trimestre 2014 ó INDEC.

Notas: (1) as taxa de analfabetismo do ano de 2014 se referem aos aglomerados urbanos das províncias; (2) a taxa de analfabetismo da província de Chubut se refere ao ano de 2013. Elaboração própria.

Na Tabela 9 estão os resultados do percentual da população com 15 anos e mais de idade que possuem 10 anos ou mais de estudo na Argentina nos anos de 2001, 2010 e 2014. Dez anos de estudo na Argentina significa que o percentual da população, pelo menos, completou o ensino primário (de nove anos) e mais um ano do ensino secundário. Entretanto,

como a Lei nº 26.206 de 2006 mudou a estrutura do ensino no país, 10 anos ou mais de estudo passou a significar que a população tem, pelo menos, o ensino primário (de seis ou sete anos) completo mais três ou quatro anos de ensino secundário, dependendo da província.

Segundo a Tabela 9, todas as províncias conseguiram aumentar o percentual da população com 15 anos ou mais com pelo menos 10 anos de estudo de 2001 para 2014. Novamente, as unidades federativas de CABA (89,1), Tierra del Fuego (84,1) e Santa Cruz (79,4), aparecem com os melhores resultados em 2014. E as províncias de Santiago del Estero (60,9), La Pampa (61,4), Chaco (61,7) e Formosa (63,3) possuíam os menores percentuais no mesmo ano. No total, 70% das pessoas na Argentina tinham 10 anos ou mais de estudo em 2014.

Ao longo do período analisado a desigualdade territorial na Argentina diminuiu tanto na taxa de analfabetismo quanto no percentual por anos de estudo. As regiões Noreste (NEA) e Noroeste (NOA) conseguiram diminuir suas distâncias em relação às regiões Centro, Patagônica e Cuyo. A diferença entre a região NEA, que possui o pior resultado na taxa de analfabetismo, e a região Centro, com o melhor resultado, diminuiu 72%. No percentual por anos de estudo, a diferença entre as regiões Nordeste e Centro caiu 62%.

Tabela 9: Percentual da população com 15 anos ou mais de idade com 10 anos ou mais de estudo, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2001, 2010 e 2014, Argentina.

Unidade da Federação	2001	2010	2014
TOTAL	54,1	64,0	70,0
Centro	57,4	66,8	71,3
Buenos Aires	53,1	63,4	66,6
Ciudad de Buenos Aires	75,8	84,0	89,1
Córdoba	57,0	67,6	69,3
Entre Ríos	48,4	58,2	68,0
Santa Fé	52,7	61,1	63,6
Cuyo	53,0	63,1	71,7
La Rioja	56,0	66,3	73,9
Mendoza	52,2	62,9	74,9
San Juan	51,0	59,8	69,3
San Luis	52,9	63,2	68,7
Noreste	43,1	54,7	65,1
Chaco	41,7	54,1	61,7
Corrientes	45,9	56,4	71,2
Formosa	44,7	56,6	63,3
Misiones	40,1	51,5	64,2
Noroeste	50,7	60,6	70,6
Catamarca	54,6	65,2	77,5
Jujuy	54,9	66,1	75,1
Salta	54,3	65,2	73,1
Santiago del Estero	40,5	48,5	60,9
Tucumán	49,2	58,1	66,3
Patagónica	56,8	66,9	73,0
Chubut	55,5	67,0	72,5
La Pampa	46,6	57,8	61,4
Neuquén	56,5	67,8	70,7
Río Negro	50,8	63,4	69,7
Santa Cruz	61,6	69,2	79,4
Tierra del Fuego	70,0	76,1	84,1

Fontes: Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001, 2010 ó INDEC; Encuesta Anual de Hogares Urbanos 3º trimestre 2014 ó INDEC.

Notas: (1) o percentual da população do ano de 2014 se refere aos aglomerados urbanos das províncias; (2) o percentual da população da província de Chubut se refere ao 3º trimestre do ano de 2013. Elaboração própria.

3.2.2. Indicadores de oferta e acesso dos ensinos primário e secundário nas províncias

A Tabela 10 mostra os resultados do percentual de matrícula do setor público nos níveis de ensino primário e secundário nas províncias nos anos 2001, 2010 e 2014. Exceto as unidades subnacionais de CABA, Córdoba e Tucumán, em todas as demais províncias a oferta

de matrícula do ensino primário no setor público decai ao longo do período analisado. Entretanto, o percentual de alunos matriculados nesse setor ainda é maior do que no setor privado. As províncias que detinham em 2014 dos maiores percentuais de matrículas na escola pública do ensino primário foram, respectivamente, Formosa, La Pampa, La Rioja e Chaco, todas com aproximadamente 90%. Já as províncias com os menores percentuais foram Buenos Aires (63,3), Santa Fé (72,8) e Corrientes (74). Destaque para a primeira e última província que possuem os maiores percentuais de declínio das matrículas em escola pública entre 2001 e 2014. No total a Argentina passou de um percentual de 78,9% em 2001 para 73,3% em 2014.

No ensino secundário, metade das províncias aumentou a oferta de matrículas no setor público, enquanto a outra metade viu o valor diminuir ao longo do tempo. Uma queda significativa ocorreu na província de Corrientes em torno de 28%. Entretanto, cabe destacar o crescimento significativo que ocorreu na Cidade de Buenos Aires e em Córdoba. Se em 2001 o percentual de matriculados no ensino secundário das escolas públicas era de aproximadamente 50% nos dois entes federativos, em 2014 esse percentual cresceu para 82,8 em ambos. Assim como no ensino primário, as províncias com os menores valores de matrícula nas escolas públicas secundárias em 2014 foram Corrientes (59,9), Buenos Aires (66,8) e Santa Fé (68,4). Já as províncias de Formosa (90,2), Chubut (87), Neuquén (86,6) e La Rioja (86,3) estão entre as províncias com os maiores percentuais no mesmo ano. De forma geral, a oferta de matrículas no setor público do país cresceu ao longo do tempo, de 69,6 para 71,5.

Tabela 10: Percentual de matrícula nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2001, 2010 e 2014, Argentina.

Unidade da Federação	2001				2010				2014			
	Primário		Secundário		Primário		Secundário		Primário		Secundário	
	Total	% Pb										
TOTAL	6.753.286	78,2	1.431.496	69,6	4.637.463	75,1	3.679.628	72,2	4.550.923	73,3	3.896.467	71,5
Centro	4.099.643	71,2	974.726	63,2	2.841.757	68,7	2.184.239	65,1	2.854.753	75,4	2.314.230	75,4
Buenos Aires	2.448.485	72,3	615.774	67,6	1.655.308	64,9	1.371.441	68,3	1.689.195	63,3	1.469.174	66,8
Ciudad de Buenos Aires	350.004	56,8	108.868	51,2	270.827	53,1	186.613	52,0	280.903	83,2	187.617	82,8
Córdoba	531.764	73,2	105.234	55,6	366.424	75,2	294.799	60,5	361.833	83,2	310.375	82,8
Entre Ríos	223.701	78,4	41.302	74,9	155.439	76,4	114.175	75,8	144.671	74,5	123.012	76,1
Santa Fé	545.689	75,5	103.548	66,8	393.759	73,8	217.211	69,0	378.151	72,8	224.052	68,4
Cuyo	555.880	88,4	102.578	82,0	416.299	85,7	256.208	82,6	417.028	84,4	270.082	82,2
La Rioja	63.977	92,3	10.673	88,3	50.459	90,3	28.403	87,0	48.835	89,3	30.526	86,3
Mendoza	300.409	86,4	56.445	76,8	217.992	83,3	126.754	78,6	221.074	81,8	127.383	77,9
San Juan	118.222	85,1	22.060	78,1	89.433	81,4	61.752	79,9	91.058	79,9	66.665	79,1
San Luis	73.272	89,9	13.400	84,7	58.415	87,9	39.299	84,9	56.061	86,4	45.508	85,4
Noreste	798.100	90,4	117.059	85,5	631.273	90,0	336.124	84,6	573.494	84,5	360.009	77,9
Chaco	228.089	93,4	33.743	90,6	190.285	92,4	94.392	88,9	174.879	89,0	101.441	84,4
Corrientes	214.354	89,2	35.658	83,4	156.443	89,6	94.578	82,0	137.886	74,0	98.847	59,9
Formosa	128.624	93,5	17.774	91,9	87.436	92,3	67.448	91,1	78.732	91,0	64.138	90,2
Misiones	227.033	85,4	29.884	76,0	197.109	85,6	79.706	76,4	181.997	84,2	95.583	77,3
Noroeste	871.073	87,9	155.360	76,2	705.684	86,7	416.271	78,9	652.213	85,1	459.071	79,1
Catamarca	74.506	90,3	14.632	83,6	51.595	85,4	43.371	83,5	46.922	83,2	44.911	82,8
Jujuy	137.817	91,3	31.651	88,1	102.016	89,5	64.828	85,1	94.063	87,0	67.241	83,3
Salta	242.250	88,2	51.912	82,3	203.944	86,2	108.799	79,7	189.131	85,2	121.116	80,7
Santiago del Estero	171.353	88,7	21.125	70,2	157.650	89,4	52.556	73,0	146.618	88,2	68.803	74,5
Tucumán	245.147	80,9	36.040	56,8	190.479	83,3	146.717	73,2	175.479	81,8	157.000	74,1

Unidade da Federação	2001				2010				2014			
	Primário		Secundário		Primário		Secundário		Primário		Secundário	
	Total	% Pb	Total	% Pb	Total	% Pb	Total	% Pb	Total	% Pb	Total	% Pb
Patagónica	428.590	87,6	81.773	81,0	310.725	86,3	36.419	81,3	309.570	84,5	236.940	281,2
Chubut	84.966	89,2	17.518	85,3	58.931	89,0	51.732	86,9	59.268	87,1	54.953	87,0
La Pampa	54.292	91,5	12.340	72,6	34.704	91,5	28.942	75,5	34.452	90,7	31.477	74,8
Neuquén	104.945	92,0	18.235	88,5	77.608	89,8	46.258	87,4	77.180	87,5	47.708	86,6
Río Negro	120.625	85,6	20.115	79,3	88.815	82,4	51.114	80,6	84.976	81,7	54.682	80,6
Santa Cruz	40.908	84,8	8.572	86,6	34.879	83,2	25.547	83,8	36.418	82,4	32.031	85,4
Tierra del Fuego	22.854	82,2	4.993	73,9	15.788	82,0	14.918	73,9	17.276	77,5	16.089	72,5

Fonte: Relevamiento Anual Estadístico 2001, 2010, 2014 ó Diniee/ME.

Nota No cabeçalho Pb significa setor de gestão público . Elaboração Própria.

Antes de fazer uma análise sobre a taxa de escolarização bruta cabe fazer uma observação. A taxa pode assumir um valor maior que 100% devido ao grande número de alunos que estão fora da idade adequada para cursar um determinado nível de ensino, seja porque esses alunos repetiram uma série, seja porque entraram tardiamente na escola. Dessa forma, os valores da taxa de escolarização bruta podem ser alterados para menos ou mais se as taxas de repetência e/ou distorção idade-série também declinarem ou subirem. Não necessariamente uma taxa baixa de escolarização bruta é um resultado negativo, e vice-versa.

Conforme a Tabela 11, a taxa de escolarização bruta para as séries do ensino primário e secundário aumentaram em praticamente todas as províncias nos anos de 2001, 2010 e 2014. No ensino primário, os valores de todas as taxas estão acima de 100%, o que significa que provavelmente o acesso a esse nível está universalizado. Entretanto, como salientado anteriormente, isso vai depender dos resultados das taxa de distorção e de repetência.

Já no ensino secundário, nem todas as províncias conseguiram alcançar os 100%. Neuquén (88,31), San Juan (88,95) e San Luis (90,3) são as províncias com as menores taxas de escolarização bruta. Cabe destacar que as províncias de Tucumán, Santiago del Estero, Chaco e Formosa tiveram um crescimento alto de suas taxas ao longo do tempo. Tais entes subnacionais saíram de um patamar baixo de escolarização bruta em 2001, cerca de 50% e no caso de Santiago Del Estero próximo de 40%, para alcançarem em 2014 valores próximos ou maiores que 100%. No total, a Argentina também aumentou consideravelmente sua taxa, de 74,48 em 2001 para 98,12 em 2014.

De forma geral, a desigualdade territorial na Argentina para a taxa de escolarização bruta no ensino secundário diminuiu entre 2001 e 2014. As regiões NEA, NOA e Cuyo conseguiram diminuir o distanciamento com relação às regiões Centro e Patagônica. Mas, a diferença entre essas regiões chega a se inverter entre 2010 e 2014 sendo que as regiões Noreste e Noroeste do país ultrapassam as regiões Centro e Cuyo, alcançando uma taxa de escolarização de mais de 100%.

Tabela 11: Taxa de escolarização bruta nos níveis de ensino primário e secundário, por Unidade da Federação e Região nos anos de 2001, 2010 e 2014, Argentina.

Unidade da Federação	2001		2010		2014	
	Primário	Secundário	Primário	Secundário	Primário	Secundário
TOTAL	109,21	74,48	112,83	87,18	119,42	98,12
Centro	112,47	78,16	114,54	92,61	115,66	96,01
Buenos Aires	109,70	87,97	107,27	87,88	107,70	93,60
Ciudad de Buenos Aires	124,84	106,75	126,61	122,29	107,19	100,53
Córdoba	108,00	67,68	112,80	88,61	121,44	96,46
Entre Ríos	108,07	63,75	115,61	82,67	124,69	98,00
Santa Fé	111,76	64,65	110,40	81,57	117,26	91,45
Cuyo	106,82	65,86	113,96	80,26	127,07	95,57
La Rioja	109,03	65,05	115,65	79,44	121,57	104,55
Mendoza	106,79	65,12	108,46	81,69	131,55	98,73
San Juan	103,64	63,96	113,68	80,66	131,20	88,95
San Luis	107,81	69,29	118,07	79,24	123,94	90,03
Noreste	109,97	55,70	123,03	77,28	138,23	101,01
Corrientes	111,21	62,80	129,13	75,29	147,75	100,89
Chaco	107,29	54,55	121,91	80,38	124,27	105,40
Formosa	116,16	57,15	126,23	90,45	142,32	97,32
Misiones	105,23	48,30	114,83	63,01	138,58	100,43
Noroeste	105,39	64,18	113,84	81,14	136,36	109,98
Catamarca	111,84	73,45	115,88	93,14	132,92	123,20
Jujuy	108,83	80,58	108,12	88,85	115,79	105,89
Salta	106,22	75,85	113,18	82,21	122,94	102,81
Santiago del Estero	101,88	42,66	118,54	54,73	167,75	107,10
Tucumán	98,20	48,34	113,46	86,76	142,42	110,91
Patagónica	108,36	72,84	114,08	90,03	142,34	128,12
Chubut	108,86	71,93	110,75	91,86	107,43	101,74
La Pampa	103,52	74,49	109,60	85,53	113,29	107,35
Neuquén	111,09	63,86	117,53	89,68	116,89	88,31
Río Negro	113,82	60,54	114,40	84,79	111,37	103,76
Santa Cruz	106,15	77,98	117,21	85,31	286,15	275,84
Tierra del Fuego	106,70	88,23	114,99	103,02	118,92	91,72

Fontes: Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001, 2010 ó INDEC; Encuesta Anual de Hogares Urbanos 3º trimestre 2014 ó INDEC; Relevamiento Anual Estadístico 2000-2014 ó Diniee/ME. Elaboração própria.

3.2.3. Indicadores de rendimento dos ensinos primário e secundário nas províncias.

Os resultados de abandono escolar dos níveis de ensino primário e secundário do setor público estão apresentados na Tabela 12. O ensino primário em 2015 apresentou taxas muito baixas de abandono escolar ó bem menores que as dos estados brasileiros. A única província

que tinha um valor acima de 1% foi Misiones, porém ainda sim, muito pequeno. Cabe destacar que já em 2011, primeiro ano com dados disponíveis para a análise, as províncias detinham baixas taxas de abandono escolar. Isso se reflete na taxa de 0,4% alcançada pelo país no ano de 2015.

No ensino secundário, apesar do aumento das taxas de abandono escolar em escolas públicas, em algumas províncias ao longo do tempo analisado, os resultados continuam positivos, principalmente quando comparados à realidade brasileira. Em 2015, os valores mais altos foram encontrados em Santa Fé (7,4), Misiones (6,9) e Salta (6). E os melhores resultados foram das províncias de Chubut (1,4), Tierra del Fuego e Buenos Aires, ambas com 1,6, e Mendoza (1,7). Em termos percentuais, Mendoza e Buenos Aires foram as províncias que tiveram as maiores reduções das taxas de abandono entre 2011 e 2015. No total, o país argentino reduziu a sua taxa de 5,2 em 2011 para 3,3 em 2015.

Tabela 12: Taxa de abandono escolar nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região no período 2011-2015, Argentina.

Unidade da Federação	2011		2013		2015	
	Primário	Secundário	Primário	Secundário	Primário	Secundário
TOTAL	0,6	5,2	0,5	4,9	0,4	3,3
Centro	0,3	6,6	0,3	7,5	0,2	4,7
Buenos Aires	0,6	3,9	0,5	2,9	0,4	1,6
Ciudad de Buenos Aires	0,2	6,8	0,1	7,3	0,2	3,2
Córdoba	0,1	8,5	0,1	8,3	0,1	5,7
Entre Ríos	0,2	5,5	0,1	6,1	0,1	5,6
Santa Fe	0,4	8,2	0,5	13,0	0,2	7,4
Cuyo	0,6	4,5	0,3	3,7	0,4	3,3
La Rioja	1,0	3,8	0,2	3,5	0,4	2,7
Mendoza	0,2	4,6	0,2	1,8	0,2	1,7
San Juan	0,9	6,5	0,8	6,9	0,7	5,5
San Luis	0,3	3,0	0,1	2,7	0,2	3,3
Noreste	1,2	7,2	1,1	6,3	0,8	4,8
Corrientes	1,3	6,5	1,1	5,0	0,7	3,4
Chaco	0,9	7,4	0,8	5,7	0,7	3,6
Formosa	1,2	7,4	1,0	6,6	0,7	5,2
Misiones	1,6	7,7	1,7	7,9	1,2	6,9
Nordeste	0,5	3,9	0,3	4,5	0,3	3,6
Catamarca	0,3	2,4	0,2	3,9	0,2	3,2
Jujuy	0,2	5,3	0,1	5,4	0,2	3,4
Salta	1,0	5,4	0,7	6,4	0,5	6,0
Santiago del Estero	0,5	3,2	0,3	3,8	0,3	3,3
Tucúman	0,3	3,3	0,2	3,1	0,3	1,9
Patagónica	0,2	4,2	0,1	3,7	0,1	2,7
Chubut	0,2	2,9	0,1	1,9	0,2	1,4
La Pampa	0,1	3,8	0,0	4,0	0,0	2,2
Neuquén	0,2	5,6	0,1	5,8	0,1	5,3
Río Negro	0,1	7,8	0,1	7,2	0,1	4,0
Santa Cruz	0,2	1,6	0,2	1,5	0,2	1,9
Tierra del Fuego	0,3	3,6	0,0	1,7	0,1	1,6

Fonte: Relevamiento Anual Estadístico 2011-2015 ó Diniee/ME. Elaboração própria.

Conforme a Tabela 13, a distorção idade-série das escolas públicas primárias diminuiu em todas as províncias entre 2011 e 2015. Os melhores resultados em 2015 foram das províncias de Tucumán (5,2), Jujuy (7,2) e La Pampa (7,3), e as províncias com as maiores taxas de distorção foram, respectivamente, Corrientes, Santiago del Estero e Misiones. Destaque para Corrientes que apresentou em 2015 ter 35,3% dos alunos com distorção. Os bons resultados das províncias se Jujuy e La Pampa em 2015 se devem às quedas das taxas de

distorção ao longo do tempo. No total, a Argentina conseguiu diminuir a taxa de 23,8 em 2011 para 14,9 em 2015. Um percentual menor do que no ensino primário brasileiro para o mesmo ano.

No ensino secundário as taxas de distorção idade-série são maiores, apesar de terem diminuído ao longo do tempo. Em 2015 as províncias com os melhores resultados foram Tucumán (26,2), CABA (28,9) e Córdoba (29,2). Os piores resultados ficaram com Corrientes (43,7), Salta (43,4) e San Juan (42,7) Assim como no ensino primário a região NEA obteve os piores resultados para o ensino primário em 2015. Em termos percentuais, quedas significativas ocorreram ao longo do período analisado na região Centro, especificadamente na Cidade de Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé. O resultado crítico do ensino secundário na Argentina reflete na média total do país, que em 2015 ainda tinha 34,6% dos estudantes das escolas públicas com distorção idade-série. Um valor muito parecido com o do Brasil no mesmo ano (34,9).

A desigualdade territorial diminuiu na Argentina nas taxas de rendimento escolar na educação primária e secundária entre 2011 e 2015. No ensino primário, as regiões NEA e Cuyo conseguiram encurtar suas distâncias das regiões Centro e Patagônica tanto na taxa de abandono escolar quanto na distorção idade-série. Em relação ao primeiro indicador, a diferença entre a região Nordeste, que possui os piores resultados, e a Patagônica, com os melhores resultados, caiu 30%. Na distorção idade-série a diferença entre a região Nordeste e Centro também caiu em torno de 30%.

Já no ensino secundário não são as mesmas regiões. Ao longo dos 6 anos analisados, as regiões NEA e Centro conseguiram diminuir sua diferença em relação as regiões NOA e Patagônica na taxa de abandono escolar, e o mesmo acontece entre as regiões NEA, Patagônica e Centro com relação as regiões NOA e Cuyo na taxa de distorção. No primeiro indicador, a distância entre a região Noreste, com os piores resultados, e a região Noroeste, com os melhores índices, caiu 63%. Na distorção idade-série, a diferença entre essas duas regiões caiu é bem menos expressiva (14%).

Tabela 13: Taxa de distorção idade-série nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região no período 2011-2015, Argentina.

Unidade da Federação	2011		2013		2015	
	Primário	Secundário	Primário	Secundário	Primário	Secundário
TOTAL	23,8	47,3	19,9	44,1	14,9	34,6
Centro	20,0	48,6	17,0	44,9	13,4	33,3
Buenos Aires	19,3	46,9	15,8	44,0	11,0	32,9
Ciudad de Buenos Aires	16,9	46,1	13,9	47,3	13,0	28,9
Córdoba	20,4	45,9	15,5	40,3	9,9	29,2
Entre Ríos	25,2	49,5	21,5	49,2	15,8	40,6
Santa Fe	18,3	54,4	18,4	43,8	17,3	34,6
Cuyo	29,4	46,9	24,5	44,9	18,7	37,9
La Rioja	30,5	45,2	23,7	44,4	18,2	35,8
Mendoza	21,4	43,4	17,1	41,6	13,2	34,2
San Juan	34,3	53,0	29,3	51,2	23,2	42,7
San Luis	31,4	46,1	28,0	42,4	20,3	38,7
Noreste	36,6	49,5	32,6	46,0	25,0	40,1
Corrientes	46,6	50,6	44,7	51,5	35,3	43,7
Chaco	30,5	49,3	25,0	45,1	18,0	38,2
Formosa	34,8	50,1	28,7	43,2	19,7	39,3
Misiones	34,4	48,1	31,8	44,2	27,2	39,2
Nordeste	24,8	43,9	20,0	41,6	14,5	35,3
Catamarca	24,0	40,5	18,6	39,9	12,8	33,4
Jujuy	16,1	42,5	12,0	38,3	7,2	32,5
Salta	30,1	50,3	25,4	50,2	19,6	43,4
Santiago del Estero	38,1	49,3	34,2	47,4	27,4	40,9
Tucúman	15,8	36,9	9,9	32,4	5,2	26,2
Patagónica	20,0	50,0	15,8	46,4	10,4	38,6
Chubut	18,3	47,5	13,8	46,4	9,4	40,8
La Pampa	18,6	41,2	13,7	41,6	7,3	33,0
Neuquén	22,9	51,0	18,4	50,6	13,9	42,2
Río Negro	21,5	48,9	14,9	46,6	9,3	39,6
Santa Cruz	23,1	57,4	20,5	41,8	12,5	40,7
Tierra del Fuego	15,8	54,2	13,9	51,3	9,9	35,5

Fonte: Relevamiento Anual Estadístico 2011-2015 ó Diniee/ME. Elaboração própria.

3.2.4. O desempenho escolar nos ensinos primário e secundário nas províncias

Na Argentina, a qualidade da educação é avaliada por meio do ONE, realizado pela DINIEE. O ONE foi criado em 1993 e é aplicado a cada três anos, apesar da sua periodicidade ter variado ao longo do tempo. O índice é calculado a partir das notas obtidas nas provas de língua, matemática, ciências sociais e ciências naturais, e os resultados estão dispostos em três níveis: baixo, médio e alto. O primeiro corresponde ao percentual de alunos que possuem um

desempenho pouco satisfatório no domínio do conteúdo das disciplinas e nas capacidades cognitivas esperadas. O nível médio refere-se aos alunos que tiveram um desempenho satisfatório, e o nível alto significa que os alunos conseguiram um desempenho destacado nesses critérios (ARGENTINA, 2015). Os dados foram coletados para os anos de 2005, 2007 e 2013. Não foram considerados na análise os resultados de 2003 e 2010, pois não apresentam informação completa nem dados separados do ensino público. Os resultados do ONE 2016 ainda não estão disponíveis.

A Tabela 14 mostra que, nos anos de 2005, 2007 e 2013, houve um crescimento do percentual de alunos que se concentraram nos níveis médio e alto no ensino primário, apesar dos valores oscilarem ao longo do tempo. As jurisdições que obtiveram os melhores resultados em 2013, ou seja, aquelas que tiveram um percentual de alunos com desempenho satisfatório ou mais, portanto, se encontram nos níveis médio e alto, foram, respectivamente, a Cidade de Buenos Aires (77,76) e as províncias de Rio Negro (75,11), Neuquen (74,00) e La Pampa (73,28), essas últimas localizadas na região Patagónica. E as províncias que tiveram os menores percentuais no nível médio e alto foram, respectivamente, Santiago del Estero (53,97), Corrientes (55,43), Catamarca (58,27) e Tucuman (59,51). As províncias que tiveram um maior crescimento dos seus percentuais nos níveis alto e médio ao longo do período analisado foram La Rioja, Chaco e Córdoba. É importante destacar que em muitas províncias houve uma queda em 2013 em relação a 2015 nos níveis de desempenho alto e médio. No total, a Argentina obteve um pequeno avanço no percentual de alunos com um desempenho satisfatório ou mais, passando de 64,21% em 2005 para 65,45% em 2013.

No ensino secundário também ocorreu um aumento do percentual de alunos que tiveram um desempenho médio e alto entre 2005 e 2013, e as oscilações são bem menores que no caso do ensino primário. As províncias que tiveram os melhores resultados em 2013 foram La Pampa (71,01), Rio Negro (69,92) e Santa Fé (69,40). As províncias que obtiveram os menores percentuais nos níveis médio e alto de desempenho em 2013 foram Chaco (48,51), Santiago del Estero (51,94) e Corrientes (52,74). Destaque novamente para os bons resultados dos estados da região Patagónica, e por outro lado, os resultados ruins da região Nordeste e Noroeste da Argentina. Contudo, cabe ressaltar que as regiões NOA e NEA foram aquelas que mais evoluíram em termos percentuais entre 2005 e 2013. No total do país houve um crescimento mais significativo desse percentual do que no ensino primário, de 50,41% em 2005 para 61,29% em 2013.

De forma geral, a desigualdade territorial em termos de qualidade educacional pública na Argentina diminuiu ao longo do período analisado tanto na educação primária quanto no ensino secundário. Entretanto existem algumas distinções importantes entre os níveis de ensino. No ensino primário, o distanciamento da região NEA, que possui os piores percentuais de alunos que se encontram nos níveis médio e alto, com a região Patagônica, que possui os melhores resultados, diminuiu 26%. Porém se considerarmos a região Centro, que tem a segunda melhor posição no indicador, a sua distância em relação às regiões NEA e NOA aumentou. O mesmo ocorre na relação entre as regiões Patagônica e NOA. Cuyo foi a única que conseguiu diminuir a sua diferença com relação às regiões Centro e Patagônica.

Já no ensino secundário, as regiões Noroeste, Noreste e Cuyo conseguiram diminuir a diferença em relação às regiões Centro e Patagônica. A distância entre as regiões Noroeste, que obteve os piores resultados no ONE, e Centro, que possui os resultados mais positivos, caiu 52%.

Tabela 14: Operativo Nacional de Evaluación nos níveis de ensino primário e secundário na educação pública, por Unidade da Federação e Região no período de 2005-2013, Argentina.

Unidade da Federação	2005				2007				2013			
	Primário		Secundário		Primário		Secundário		Primário		Secundário	
	Baixo	Médio e alto										
TOTAL	38,7	64,2	49,6	50,4	42,0	58,0	49,8	50,2	34,5	65,5	38,7	61,3
Centro	33,7	69,3	42,4	57,6	37,3	62,7	42,7	57,3	30,2	69,4	35,0	65,0
Buenos Aires	44,0	58,9	50,6	49,4	50,2	49,8	51,3	48,7	35,7	63,5	37,4	62,6
Ciudad de Buenos Aires	24,5	78,8	33,8	66,2	27,9	72,1	38,0	62,1	22,2	77,8	33,2	66,8
Córdoba	40,7	62,0	44,9	55,1	36,5	63,5	42,5	57,5	30,2	68,5	42,6	57,4
Entre Ríos	32,8	70,5	42,5	57,5	39,8	60,2	40,6	59,4	33,9	66,2	31,1	68,9
Santa Fé	26,8	76,1	40,3	59,7	32,0	68,0	41,2	58,9	29,1	70,9	30,6	69,4
Cuyo	36,5	66,5	52,5	47,5	36,0	64,0	51,6	48,5	35,5	65,5	38,2	63,0
La Rioja	44,4	58,4	64,6	35,5	41,4	58,6	65,6	34,4	36,4	67,6	44,0	60,4
Mendoza	37,2	65,9	39,5	60,5	33,9	66,2	40,8	59,3	33,4	66,6	35,2	64,8
San Juan	34,2	69,1	56,9	43,1	34,7	65,3	55,1	44,9	37,1	62,9	36,4	64,3
San Luis	30,2	72,7	49,1	50,9	34,2	65,9	44,8	55,3	35,3	64,7	37,3	62,7
Noreste	42,4	60,5	58,9	41,1	43,1	56,9	58,7	41,3	37,8	62,5	46,4	53,7
Corrientes	46,7	56,1	54,5	45,6	47,6	52,4	56,5	43,6	46,0	55,4	47,3	52,7
Chaco	45,4	57,1	60,6	39,4	38,7	61,3	61,8	38,2	34,5	65,5	51,5	48,5
Formosa	36,8	66,6	64,8	35,2	45,0	55,0	63,3	36,7	33,0	67,0	43,7	56,3
Misiones	40,8	62,3	55,8	44,2	41,0	59,0	53,4	46,6	37,9	62,1	43,0	57,5
Noroeste	39,5	63,4	61,1	38,9	43,3	56,7	59,0	41,0	37,7	62,0	44,1	55,9
Catamarca	44,9	58,0	66,1	34,0	47,5	52,5	63,5	36,6	40,4	58,3	50,7	49,3
Jujuy	34,2	68,7	58,9	41,1	39,3	60,7	55,1	45,0	30,7	69,3	44,8	55,2
Salta	29,4	73,6	57,5	42,6	36,7	63,3	55,0	45,0	30,8	68,8	32,1	67,9
Santiago del Estero	50,8	51,9	67,5	32,5	46,5	53,5	64,2	35,8	46,0	54,0	48,1	51,9
Tucumán	38,4	64,6	55,5	44,5	46,4	53,6	57,5	42,6	40,5	59,5	44,9	55,1

Unidade da Federação	2005				2007				2013			
	Primário		Secundário		Primário		Secundário		Primário		Secundário	
	Baixo	Médio e alto										
Patagónica	30,0	73,2	43,7	56,3	32,5	67,3	39,6	60,4	28,1	71,9	32,1	67,9
Chubut	38,0	64,9	50,0	50,1	34,1	65,9	48,1	52,0	30,1	69,9	36,4	63,6
La Pampa	23,2	79,9	35,4	64,6	24,5	75,5	31,2	68,8	26,7	73,3	29,0	71,0
Neuquén	–	–	–	–	31,4	68,6	39,4	60,6	26,0	74,0	32,0	68,0
Rio Negro	29,6	73,7	37,7	62,3	36,7	63,3	39,3	60,7	24,9	75,1	30,1	69,9
Santa Cruz	25,4	78,4	40,5	59,5	33,8	65,2	37,4	62,6	30,1	69,9	31,2	68,8
Terra del Fuego	33,7	69,0	55,2	44,8	34,5	65,5	42,3	57,8	30,7	69,3	33,8	66,2

Fonte: Operativo Nacional de Evaluación 2005-2013 ó DiNIECE/ME.

Notas: (1) Os valores finais para a província de San Luis na educação secundária do exame em 2007 se referem somente ao desempenho em língua e matemática; (2) a província de Neuquén não participou do exame em 2005. Elaboração própria.

3.3. As desigualdades territoriais e a relação entre o federalismo e a política de educação básica no Brasil e na Argentina

A partir da análise dos indicadores educacionais para o Brasil e a Argentina percebem-se algumas semelhanças e diferenças entre eles. Os resultados mostram que os indicadores avançaram positivamente ao longo do tempo nos dois países. Contudo, a Argentina ainda possui os melhores resultados na maioria dos indicadores analisados, se comparado, ao Brasil. A taxa de analfabetismo é muito pequena no país argentino, e não há nenhuma província que se destaque por ter um número alto de pessoas analfabetas. Já no Brasil, não só a média total do país é cinco vezes maior que a média da Argentina, como também existem estados com um número alto de analfabetos. O percentual da população com 15 anos ou mais de idade com 10 anos ou mais de estudo é maior na Argentina (70%) do que no Brasil (60,9%). Isso significa que a Argentina possui um percentual maior da sua população que concluiu pelo menos o ensino primário mais um ano do ensino secundário em 2014.

Em relação à oferta, na nova ordem constitucional o Brasil tem um número maior de alunos matriculados em escolas públicas do que a Argentina, apesar desse número ter diminuído nos dois países ao longo do tempo. Os resultados da taxa de escolarização bruta para a Argentina tanto no ensino primário quanto no ensino secundário são mais altos do que os valores da taxa de escolarização líquida no Brasil. Porém, é importante lembrar que o primeiro indicador pode variar muito de acordo com as taxas de repetência e distorção, e por isso, para fazer uma análise comparada mais apurada sobre o acesso ao ensino entre os dois países seria importante considerar a taxa de escolarização líquida da Argentina.

No rendimento escolar a Argentina também está à frente do Brasil. As taxas de abandono escolar na educação primária e secundária e de distorção idade-série no ensino primário no país argentino são menores que no Brasil. Somente no ensino secundário é que os dois países se encontram praticamente empatados no caso da taxa de distorção. Outro aspecto que se destaca é que apesar de conseguirem melhorar o rendimento da educação nos seus territórios, Brasil e Argentina ainda possuem altas taxas de distorção-idade série, principalmente no ensino secundário.

Como os indicadores utilizados para analisar a qualidade educacional do setor público nos dois países são diferentes, cabe fazer uma análise separada sobre cada um. O Brasil obtém resultados ruins do IDEB, principalmente no ensino secundário. Excetuando-se alguns poucos

estados que conseguiram alcançar a meta de 6 pontos do IDEB nos primeiros anos do ensino fundamental, todo o restante do país está atrás da meta. A média total do país para o ensino primário não conseguiu ultrapassar os 5 pontos, e do secundário não passou nem de 4 pontos em 2015. Os resultados do ONE para a Argentina também não são muito satisfatórios. No ensino primário, o percentual dos alunos que conseguiu alcançar um desempenho médio e alto no domínio do conteúdo das disciplinas e nas capacidades cognitivas esperadas é de 65%. No ensino secundário esse percentual chegou a 61% em 2013.

Portanto, a primeira conclusão geral do estudo é que Brasil e Argentina conseguiram avançar nos indicadores educacionais, destacando-se a oferta e o acesso à escola. Porém, os dois países ainda possuem grandes desafios como o de aperfeiçoar a qualidade do ensino e o rendimento dos alunos, principalmente no ensino secundário.

Nas desigualdades territoriais, os resultados para os indicadores educacionais mostram que elas diminuíram nos dois países ao longo do tempo. As regiões da Argentina e do Brasil que obtém os piores resultados conseguiram diminuir a suas distâncias em relação às regiões que possuem melhores índices. Além disso, a queda da desigualdade é mais expressiva nos indicadores do ensino secundário em relação ao ensino primário.

No geral, ao longo dos últimos 16 anos, a desigualdade na política de educação básica diminuiu mais no Brasil do que a Argentina. Entre as regiões que obtiveram os piores e melhores resultados a queda da desigualdade na Argentina só é maior que no Brasil na taxa de analfabetismo e no percentual por anos de estudo. Enquanto que na Argentina a queda é de, respectivamente, 72% e 62% nesses dois indicadores, no Brasil os valores são de 30% e 17%.

A desigualdade entre as regiões brasileiras na taxa de escolarização líquida cai 66% no ensino primário e 81% no ensino secundário. Na Argentina a desigualdade na taxa de escolarização bruta da educação primária e secundária se inverte entre as regiões nos anos de 2010 e 2014, sendo que todas conseguem alcançar praticamente 100% e as diferenças já não são determinantes.

Nos demais indicadores o Brasil se destaca e consegue ultrapassar a Argentina. A diferença entre as regiões com os piores e melhores resultados na taxa de abandono escolar no ensino primário brasileiro cai 60% e no ensino primário argentino diminuiu 30%. No ensino secundário a desigualdade nesse indicador no Brasil cai 75% e na Argentina 63%. Na distorção idade-série no nível primário a distância entre as regiões no Brasil diminuiu 45% e na Argentina 30%. Na educação secundária os percentuais são, respectivamente, 53% e 14%.

Na qualidade educacional a queda da desigualdade é semelhante nos dois países. Enquanto que no ensino primário a diferença entre as regiões brasileiras no IDEB diminuiu 21%, na Argentina a queda entre as regiões no ONE é de 26%. No ensino secundário a queda é de 57% no Brasil, e 52% na Argentina. Lembrando que na educação primária argentina houve um aumento da desigualdade entre algumas regiões, o que não ocorreu no Brasil.

No Brasil, as regiões que obtiveram os melhores resultados nos indicadores educacionais são Sul e Sudeste, seguidas por Centro-Oeste, e as regiões com os piores índices são Norte e Nordeste. Entre os estados destaca-se São Paulo, que aparece nas melhores colocações em todos os indicadores analisados, tanto no ensino primário quanto no ensino secundário do setor público. Outros estados como Santa Catarina e Mato Grosso também se destacam pelos bons resultados. Já os estados do Pará, Sergipe e Alagoas são os estados que possuem os piores resultados. O estado de Pernambuco se mostrou uma exceção dentre os estados nordestinos, pois alcançou valores mais positivos em alguns indicadores.

Na Argentina as regiões Patagônica e Centro são aquelas que no geral conseguiram alcançar melhores resultados, enquanto que as regiões Cuyo, Noroeste e Noreste possuem resultados abaixo das demais. Entre as províncias, Santiago del Estero e Corrientes se destacam como aquelas que obtiveram os piores resultados. Porém, diferentemente dos estados brasileiros, não se observou um padrão recorrente de províncias com bons resultados. Esse padrão é mais nítido entre as regiões, do que entre as províncias.

A segunda conclusão do estudo é que as desigualdades territoriais caíram nos dois países, mas, ela é mais expressiva no Brasil, principalmente nos indicadores de rendimento escolar do ensino secundário. Portanto, apesar da Argentina ter entrado em uma posição melhor do que o Brasil no período da nova ordem constitucional, a partir dos anos 90, foi este último que mais conseguiu avançar na maior equalização territorial na política de educação básica ao longo do tempo.

Além disso, pode-se afirmar que, no geral, são as unidades subnacionais das regiões mais ricas do Brasil e da Argentina que possuem os melhores resultados de acesso, rendimento e qualidade na educação básica. Enquanto que unidades de regiões economicamente mais pobres estão abaixo desses outros estados e províncias nos indicadores educacionais. Isso é um indício de que os resultados desiguais entre as jurisdições na política de educação básica podem estar relacionados com a desigualdade econômica e social entre elas. A desigualdade socioeconômica entre os estados e entre as províncias teria efeitos

negativos nos resultados educacionais, os quais também seriam desiguais entre eles. E cabe ao governo central o desafio de adotar medidas que possam resultar em maior equidade territorial.

Considerando os resultados dos indicadores educacionais para o Brasil e Argentina e que esses dois países possuem configurações e graus distintos de centralização jurisdicional e fiscal o que se propõe a seguir é fazer uma análise preliminar de como as duas dimensões podem ter efeitos nas desigualdades territoriais na política de educação básica nos dois países.

Como salientado no capítulo 2, o Brasil apresenta ter uma estrutura federativa mais centralizada na dimensão jurisdicional. Isso pode ser visto tanto em um panorama mais geral, quanto em políticas sociais específicas como a educação básica. A centralização jurisdicional por parte do governo federal brasileiro pode ter tido efeito na queda das desigualdades territoriais educacionais no país, na medida em que a União conseguiu induzir o comportamento dos entes subnacionais por meio de legislação e diretrizes que objetivam a universalização e a maior qualidade da educação.

Fundos contábeis voltados para o financiamento da educação básica como o Fundef e o Fundeb e a vinculação de gasto com educação determinada pela Constituição Federal de 88 são exemplos de como a União tem interferido na liberdade dos estados e municípios em decidir sobre o financiamento da educação básica. Combinado a isso, alguns estudos apontam que atualmente o governo federal brasileiro tem cumprido a sua função supletiva ao complementar com recursos os estados e municípios que não conseguiram atingir o valor mínimo por aluno (PEREIRA, 2014; COSTA 2012). O que se pode esperar é que tais medidas tenham um efeito redistributivo e equalizador no acesso, na qualidade e nos custos por nível de ensino, diminuindo a desigualdade territorial.

Entretanto, Machado e Soares (2016), ressaltam que a capacidade redistributiva do governo federal brasileiro é limitada pelas transferências intergovernamentais obrigatórias e incondicionadas, e pelo grau de endividamento público dos estados, principalmente em contextos de crises econômicas. Essa realidade pode ter se transformado em uma barreira para um avanço ainda maior de políticas mais equânimes.

No federalismo fiscal, a Argentina se apresenta como um país federativo com maior centralização. Com um alto grau de dependência financeira das províncias em relação às transferências intergovernamentais, sendo muitas delas discricionárias, o governo central pode

utilizar dessa condição para induzir o comportamento dos governos subnacionais, o que a princípio parece ser um elemento importante no alcance de políticas sociais mais igualitárias.

Contudo, por outro lado, o mau funcionamento do regime de coparticipação fiscal da Argentina pode ter contribuído para frear a queda das desigualdades territoriais no país nos últimos anos. Se as transferências intergovernamentais desse sistema são distribuídas discricionariamente sem regras claras e estáveis ou por motivos políticos não transparentes (ARDANAZ et al., 2012; SOARES, MACHADO, 2016), a simples alocação dos recursos podem na verdade ter efeitos contrários ao que se presume ter com a centralização fiscal. Como aponta Rivas (2010), o regime de coparticipação é arbitrário e injusto, pois além das províncias mais populosas receberem menos por habitantes e, por isso, precisam se esforçar mais para financiar a política de educação, elas acabam recebendo um investimento mais baixo por aluno e salários docentes inferiores. Dessa forma, os efeitos redistributivo e equalizador desse sistema são reduzidos.

Um segundo aspecto é que ao contrário da CF-88 no Brasil, a atual Constituição argentina, de 1994 não especifica nenhum requisito mínimo de vinculação de gasto em educação básica, tanto em termos de transferências de recursos quanto os percentuais de gasto de cada nível de governo. Além disso, não há regras de disciplina fiscal que limitem o comportamento oportunista dos governos nacionais e subnacionais (SOARES; MACHADO, 2016).

Outro cenário emblemático, e que demonstra a centralização fiscal na Argentina, é que quando as escolas secundárias que pertenciam à administração do governo central foram descentralizadas para as províncias, no início dos anos 90, não houve em contrapartida a descentralização de recursos, deixando para elas os maiores custos para gerenciar as escolas. Esse problema poderia ter sido resolvido com a mudança na lei de coparticipação federal, porém, segundo alguns autores, o governo federal não tem cumprido com a transferência de recursos para as províncias (TOMMASI, 2002; RIVAS, 2010).

Portanto, se for considerado o conjunto de características das dimensões fiscal e jurisdicional acima mencionado para o caso argentino, o efeito presumido é que tais aspectos podem ter contido o alcance de melhores resultados educacionais e a diminuição das desigualdades territoriais no país. O Brasil ao contrário, apesar de persistirem as enormes desigualdades, ao longo dos últimos anos se encontra em um panorama mais favorável que pode ter contribuído para a equalização educacional entre os estados, por meio da centralização jurisdicional.

4. CONCLUSÕES

O federalismo como forma de organização política do Estado define entes com autonomia para tomar decisões políticas, tributar, gastar recursos e executar políticas públicas. O grau de independência dos governos subnacionais em relação ao governo central depende da forma como tais competências estão distribuídas entre eles e de como as relações intergovernamentais estão desenhadas. De toda forma, a descentralização garantida legalmente, nas suas quatro dimensões (política, jurisdicional, fiscal e administrativa), aos governos subnacionais é uma das características fundamentais do federalismo, pois assegura que parte do poder de uma nação seja exercida pelos governos subnacionais sem maiores interferências do governo central.

As instituições federativas, e mais especificadamente as dimensões jurisdicional e fiscal da descentralização, são consideradas como aspectos importantes que afetam as políticas sociais. Isso é ainda mais relevante se considerarmos que em federações como Brasil e Argentina os governos subnacionais apresentam capacidades administrativas, financeiras e políticas distintas entre eles. As diferenças entre os entes para lograr recursos técnicos e humanos, tributar e gastar suas receitas, ter influência político-partidária nas instituições políticas nacionais são alguns dos condicionantes apontados pela literatura que impactam de forma distinta a formulação e o resultado das políticas públicas.

Diante desse cenário de assimetrias e desequilíbrios entre as jurisdições, parte da literatura considera que o governo central tem papel fundamental para tentar minimizá-los. O argumento é que por meio da centralização político-jurisdicional e fiscal o governo central teria a capacidade de coordenar ações que visem a diminuição das desigualdades e a promoção de políticas sociais mais universais e de maior qualidade. Federações com maior centralização jurisdicional e fiscal tenderiam a alcançar melhores resultados nas políticas sociais e a diminuir as desigualdades entre os entes subnacionais.

A presente dissertação tratou dessas questões ao analisar os aspectos das dimensões jurisdicional e fiscal da descentralização nas federações brasileira e argentina, e os resultados da política de educação nos níveis de ensino primário e secundário dos estados e províncias na nova ordem constitucional. A partir disso, foi possível: verificar a situação atual dos indicadores de acesso, rendimento e de qualidade da educação nos dois países; demonstrar a trajetória das desigualdades entre estados e províncias nesses indicadores; analisar em quais jurisdições e em qual país houve a maior queda das desigualdades; e estabelecer algumas

associações prévias entre as dimensões fiscal e jurisdicional e as diferenças educacionais encontradas nos dois países.

Os resultados mostraram que Brasil e Argentina conseguiram avançar nos indicadores educacionais, principalmente na oferta e no acesso à escola, os quais aumentaram significativamente ao longo dos últimos anos. Porém, os dois países ainda possuem grandes desafios para melhorar a qualidade do ensino e o rendimento dos alunos, principalmente no ensino secundário.

A segunda conclusão do estudo foi que as desigualdades territoriais diminuíram no Brasil e na Argentina, principalmente nos indicadores dos níveis de ensino secundário. Isso significou que as unidades subnacionais que obtiveram os piores resultados conseguiram diminuir a distância das unidades que possuem melhores índices. No Brasil, as regiões que obtiveram os melhores resultados nos indicadores educacionais são Sul e Sudeste, seguidas por Centro-Oeste, e as regiões com os piores índices são Norte e Nordeste. Na Argentina as regiões Patagônica e Centro são aquelas que no geral conseguiram alcançar melhores resultados, enquanto que as regiões Cuyo, Noroeste e Nordeste possuem resultados abaixo das demais.

Porém, ao longo do tempo a desigualdade na política de educação básica diminuiu mais no Brasil do que a Argentina. Entre as regiões que obtiveram os piores e melhores resultados, a queda da desigualdade na Argentina só é maior que no Brasil na taxa de analfabetismo e no percentual por anos de estudo. Portanto, apesar da Argentina ter historicamente um legado de melhores indicadores educacionais, o Brasil apresenta ser o país que melhor conseguiu avançar na equalização territorial nos níveis de ensino primário e secundário no novo período constitucional.

Em relação às dimensões da descentralização, o Brasil apresenta ser uma federação jurisdicionalmente mais centralizada que a Argentina. Apesar do governo federal brasileiro não ser o principal financiador da política de educação básica no país, ele tem interferido na liberdade dos estados e municípios em decidir sobre o financiamento na política de educação, e tem induzido o comportamento desses entes por meio de diretrizes e metas de universalização e qualidade do ensino. Além disso, o governo federal tem cumprido a função de complementação de recursos para os entes subnacionais, buscando maior equidade territorial. Combinados esses aspectos a expectativa é que tais medidas tiveram efeitos

redistributivos e equalizadores no acesso e na qualidade do ensino, permitindo assim a maior queda nas desigualdades educacionais no Brasil.

Já na Argentina o federalismo fiscal é mais centralizado, sendo um dos principais aspectos dessa centralização o fato das províncias serem altamente dependentes das transferências intergovernamentais do governo nacional. Dessa forma, o governo nacional pode induzir o comportamento dos governos subnacionais, o que a princípio pode ser apontado como um importante aspecto da centralização fiscal na diminuição das desigualdades e no alcance de políticas mais equânimes. Entretanto, o mau funcionamento do regime de coparticipação fiscal da Argentina mostra que o efeito é aparentemente inverso.

Se combinada a alta discricionariedade das transferências que servem muitas vezes como moeda de barganha política entre presidentes e governadores, a ausência de regras claras e estáveis no regime fiscal e, muitas vezes, o não cumprimento das transferências de recursos por parte do governo federal, tudo isso pode ter impactos na queda das desigualdades educacionais no país argentino nas últimas décadas.

A partir dos resultados dos indicadores educacionais, e considerando que Brasil e Argentina possuem graus distintos de centralização jurisdicional e fiscal, aponta-se para uma conclusão mais geral do estudo que é: diferentes configurações políticos-institucionais e fiscais das duas federações podem afetar de maneira distinta os resultados das políticas sociais, especificadamente da política de educação básica.

Além disso, o caso da Argentina demonstra que mais importante do que a existência de um governo central forte, tanto em termos fiscais quanto jurisdicionais, é o desenho e a forma como os recursos são distribuídos dentro de um regime fiscal. Por um lado, a transferência incondicionada de recursos para os entes subnacionais, sem considerar as desigualdades existentes entre eles, provavelmente não colherá bons resultados. Desigualdades essas que tem a ver com as condições socioeconômicas dos entes e também com as suas capacidades políticas, financeiras e administrativas. Mas, por outro lado, a forte centralização fiscal e política também podem ser arbitrárias e injustas se não houver mecanismos redistributivos com critérios transparentes e objetivos.

O argumento é que se deve tratar a questão da desigualdade entre os entes federativos com a mesma importância com que se dá o debate entre a centralização e descentralização das competências no federalismo. Se as políticas sociais assentadas em direitos universais, como a educação básica, podem estar comprometidas pelas desigualdades territoriais, o poder público

deve procurar resolvê-las. Tal questão é ainda mais importante se for observado que tanto no Brasil quanto na Argentina, a grande maioria das crianças e jovens está matriculada nos níveis de ensino primário e secundário do setor público. Conseqüentemente, se existem resultados de rendimento e de qualidade educacional nas escolas públicas que ainda se encontram abaixo da meta, isso significa que a maioria dos estudantes nos dois países encontra-se em uma situação desfavorável.

Portanto, a educação pública e a desigualdade territorial são questões que não devem fugir ao debate acadêmico nos campos de estudo do federalismo e das políticas sociais, e muito menos ficarem de fora das agendas governamentais da Argentina e do Brasil.

Dado a importância das questões abordadas é preciso dar continuidade em pesquisas que trabalham tanto as desigualdades territoriais na educação básica em federações, quanto que buscam entender as relações entre as características e instituições do federalismo e a formulação, adoção e desenvolvimento de políticas sociais.

A presente dissertação buscou verificar em que medida esses dois pontos podem estar interligados, mas, tem seus limites explicativos. Primeiramente, porque o estudo tem caráter exploratório e descritivo. É preciso dar um segundo passo e buscar testar hipóteses de inferência causal que corroborem ou refutem as possíveis conexões causais encontradas. Em segundo lugar, a análise sobre os efeitos do federalismo nas políticas sociais e nas desigualdades territoriais não se esgota nas dimensões jurisdicional e fiscal da descentralização. Existem outros aspectos importantes associados à descentralização administrativa e aos contextos políticos-institucionais, sociais e econômicos dos países. São exemplos desses aspectos a capacidade técnico-burocrática dos entes subnacionais, o sistema partidário, as relações entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, as coalizões de governo, crises financeiras e o desenvolvimento socioeconômico dos países.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: TEIXEIRA, Sônia 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, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir as diversidades*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ALMEIDA, Maria H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 10, n. 28, jun. 1995. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_08.htm. Acesso em: 30 de mar. 2016.

ARDANAZ, Martín; LEIRAS, Marcelo; TOMMASI, Mariano. The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability. *IDB Working Paper Series*, New York, n. 327 p. 1-52, jun. 2012. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2102147. Acesso em: 20 de ago. 2016.

ARGENTINA. Constituição (1853). *Constitución de la Confederación Argentina*, 1853. Santa Fé: Congreso General Constituyente, Biblioteca del Congreso, 1853. 21 p. Disponível em: <http://www.bcnbib.gov.ar/uploads/constituciondelaconfederacionargentina1853.pdf>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

_____. Constituição (1949). *Constitución de la Nación Argentina*, 1949. Buenos Aires: Convención Nacional Constituyente, Secretaría del Honorable Senado de la Nación, 1949. 75 p. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ar/ar146es.pdf>. Acesso em: 20 de dez. 2016.

_____. Constituição (1994). *Constitución de la Nación Argentina*, 1994. Santa Fé: Convención Nacional Constituyente, Biblioteca del Congreso, 1994. 9 p. Disponível em: <http://www.bcnbib.gov.ar/uploads/constitucionnacional1994.pdf>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

_____. Congreso de la Nación Argentina. Ley n. 1.420, de 8 de julio de 1884. *Educar*, Ministerio de Educación y Deportes, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1885. Disponível em: <http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=128702>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

_____. Congreso de la Nación Argentina. Ley n. 23.548, de 22 de enero de 1988. *Información Legislativa y Documental*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ciudad

Autónoma de Buenos Aires, 26 jan. 1988. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

_____. Congreso de la Nación Argentina. Ley n. 24.195, de 29 de abril de 1993. *Educación*, Ministerio de Educación y Deportes, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 5 mai. 1993. Disponível em: <http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=90044>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

_____. Congreso de la Nación Argentina. Ley n. 25.864, de 8 de enero de 2004. *Información Legislativa y Documental*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 15 jan. 2004. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91819/norma.htm>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

_____. Congreso de la Nación Argentina. Ley n. 25.919, de 31 de agosto de 2004. *Información Legislativa y Documental*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2 set. 2004. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98147/norma.htm>. Acesso: 20 de ago. 2016.

_____. Congreso de la Nación Argentina. Ley n. 26.058, de 8 de setiembre de 2005. *Información Legislativa y Documental*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 9 set. 2005. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109525/norma.htm>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

_____. Congreso de la Nación Argentina. Ley n. 26.075, de 9 de enero de 2006. *Información Legislativa y Documental*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12 jan. 2006. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

_____. Congreso de la Nación Argentina. Ley n. 26.206, de 14 de diciembre de 2006. *Información Legislativa y Documental*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 dez. 2006. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>. Acesso em: 30 de mar. 2016.

ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40, 1995. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/universo/acervo/biblioteca/periodicos/bib/bib-39>. Acesso em: 20 de dez. 2016.

_____. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

_____. 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. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: 22 de abr. 2016.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a06n24.pdf>. Acesso em: 29 de abr. 2016.

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf>. Acesso em: 19 de mai. 2016.

_____. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora FIOCRUZ, 2012. 232 p.

_____. 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.

BARCELLOS, Tanya M. M (Coord.). *A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983, 331 p.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 97 p.

BORGES, André. Eleições Presidenciais, Federalismo e Política Social. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (Org.) *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 121-149.

BOTANA, Natalio R. El Federalismo Liberal en Argentina: 1852-1930. In: CARMAGNANI, Marcello (Coord.). *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. 1 ed. México: Fideicomiso Historia de las Américas, 1993. p. 224-259.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1891.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 21 de ago. 2016.

_____. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, 1934. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 21 de ago. 2016.

_____. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, 1946. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 21 de ago. 2016.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 de mar. 2016.

_____. Constituição (1988). *Constituição brasileira*, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pela emenda constitucional n. 14/96. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 21 de ago. 2016.

_____. Constituição (1988). *Constituição brasileira*, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pela emenda constitucional n. 53/06. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 21 de ago. 2016.

_____. Constituição (1988). *Constituição brasileira*, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pela emenda constitucional n. 59/09. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 30 de mar. 2016.

_____. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 25 de abr. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at02007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 30 de mar. 2016.

_____. Congresso Nacional. Lei Complementar n. 101, 4 de abril de 2000. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 5 de abr. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 20 de dez. 2016.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 30 de mar. 2016.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 11.274, de 06 de fevereiro de 2006. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 7 fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111274.htm. Acesso em: 30 de mar. 2016.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 21 de ago. 2016.

BUENOS AIRES. Ministerio de Educación. Centro Nacional de Información Documental Educativa. *Descentralización y Estrategias en Educación: caso Argentina*. Buenos Aires, jul. 2003. 25 p. Disponível em: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004000.pdf>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

_____. Ministerio de Educación. Consejo Federal de Educación. *Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016*. Buenos Aires, dez. 2012, 70 p. Disponível em: http://www.me.gov.ar/doc_pdf/PlanNacionalde.pdf. Acesso em: 20 de ago. 2016.

CAMARGO, Aspásia. La Federación Sometida. Nacionalismo Desarrollista y Inestabilidad Democrática. In: CARMAGNANI, Marcello (Coord.). *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. 1 ed. México: Fideicomiso Historia de las Américas, 1993. p. 300-362.

CAMPOS, Germán J. B. El Federalismo Argentino desde 1930 hasta la actualidad. In: CARMAGNANI, Marcello (Coord.). *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. 1 ed. México: Fideicomiso Historia de las Américas, 1993. p. 363-396.

CARVALHO, José M. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, Marcello (Coord.). *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. 1 ed. México: Fideicomiso Historia de las Américas, 1993. p. 51-80.

CASTANHA, André 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, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://rbhe.sbhe.org.br/index.php/rbhe/article/view/162/171>. Acesso em: 22 de ago. 2016.

CHIARAMONTE, José C. El Federalismo Argentino en la primera mitad del siglo XIX. In: CARMAGNANI, Marcello (Coord.). *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. 1 ed. México: Fideicomiso Historia de las Américas, 1993. p. 81-132.

CORBUCCI, Paulo R. et al. Vinte Anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. In: *Vinte Anos da Constituição Federal*. Brasília: IPEA, v. 2, 2009, p. 17-81.

CORREIA, Marcus O. G. Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 99, p. 305-325, dez. 2004. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67627/70237>. Acesso em: 20 de dez. 2016.

COSTA, Fábio 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. 254 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) ó Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

COSTA, Messias. *A educação nas Constituições do Brasil: dados e direções*. 1 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 136 p.

CURY, Carlos 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, jul. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>. Acesso em: 20 de dez. 2016;

_____. A Educação Básica como direito. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, mai./ago. 2008a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>. Acesso em: 20 de dez. 2016.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./ dez. 2008b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>. Acesso em: 22 de ago. 2016.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir as diversidades*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

DRAIBE, Sonia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa da UNICAMP*, Campinas, n. 8, p. 1-53, 1993. Disponível em: <https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracteristicas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2016.

_____. As políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, Gláucio A. D.; D'ARAÚJO, Maria C (Org.). *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 271-309.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf>. Acesso em: 22 de ago. 2016.

ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. 335 p.

ESPING-ANDERSEN, G. The Three Political Economies or the Welfare State. In: _____. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990. p. 9-34.

FAGNANI, Eduardo. Política Social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 8, p. 183-238, jun. 1997. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=459&tp=a. Acesso em: 22 de ago. 2016.

FALETTI, Tulia G. Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal. In: CALVO, Ernesto; MEDINA, Juan M. A. (Ed.). *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Editora Eudeba, 2001. p. 229-255.

_____. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista de Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 46-84, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a04n16.pdf>. Acesso em: 22 de abr. 2016.

_____. Argentina: The National Dominance Path to Decentralization. In: _____. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 76-121.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. 1 ed. São Paulo: Editora 34, 2004. 576 p.

FELDFEBER, Myriam; GUZ, Nora. Las Políticas Educativas en Argentina: herencias de los 90, contradicciones y tendencias de un nuevo signo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr./jun. 2011. Acesso em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

FERNANDES, Francisco C. Do Fundef ao Fundeb: mudança e avanço. In: LIMA, Maria J. R; DIDONET, Vital (Org.) *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação: avanços na universalização da educação básica*. Brasília: INEP, 2006. p. 145-150.

FINNEGAN, Florencia; PAGANO, Ana. *El derecho a la educación en Argentina*. 1 ed. Buenos Aires: Fund. Laboratorio de Políticas Públicas, 2007. 147 p.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (Org.) *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 361-386.

GIBSON, Edward 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.

HERNÁNDEZ, Antonio M. Argentina. In: ARGULLOL I MURGADAS, Enric (Dir.). *Federalismo y Autonomía: la ordenación de las instituciones y los poderes en los Estados compuestos*. Barcelona: Editora Ariel. 2004. p. 1-41.

HORTA, José S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, São Paulo, n. 104, p. 5-34, 1998. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/713/729>. Acesso em: 20 de dez. 2016.

HUBERMAN, Alan M. Situación actual y perspectivas futuras. In: MIALARET, Gaston (Ed.). *El derecho del niño a la educación*. Vendôme: Presses Universitaires de France, 1979. p. 57-77.

IMMERGUT, Ellen M. Institutional constraints on policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, 2007. p. 557-571.

_____. Political Institutions. In: CASTLES, Francis. G. et al. (Ed.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. New York: Oxford University Press, 2010. p. 227-244.

LEITE, Márcia da S. P. Políticas sociais e cidadania. *PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva para a sociedade*, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, p. 117-131, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v1n1/06.pdf>. Acesso em: 20 de dez. 2016

LIMONGI, Fernando. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, O Federalista*. 13 ed. São Paulo: Editora Ática, vol. 1, 1989. p. 245-287.

_____. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo M. (Org.). *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011. 398 p.

LOVE, Joseph L. Federalismo y Regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, Marcello (Coord.). *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. 1 ed. México: Fideicomiso Historia de las Américas, 1993. p. 180-220.

MACHADO, José A. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. *Organização & Sociedade*, Salvador, v. 21, n. 69, p. 335-550, abr./jun. 2014.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. (Org.) *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MARSHALL, Thomas H. Cidadania e Classe Social. In: _____. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 57-114.

MAY, R. J. *Federalism and Fiscal Adjustment*. London: Oxford University Press, 1969. 192 p.

MELO, Marcos 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. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28480.pdf>. Acesso em: 22 de ago. 2016.

MENDES Marcos; MIRANDA, Rogério B.; COSIO, Fernando B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. *Textos para discussão*,

Brasília, n. 40, p. 1-111, abr. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/94747>. Acesso em: 17 de mai. 2016.

MORDUCHOWIEZ, Alejandro; ARANGO, Aída. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 109-148.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. Introduction: federalism and the welfare state. In: _____ (Ed.) *Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. New York: Cambridge University Press, 2005. p. 1-50.

OLIVEIRA, Dalila A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19491/11317. Acesso em: 22 de ago. 2016.

OLIVEIRA, Fabrício A. Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. *Texto para discussão*, Belo Horizonte, n. 43, p. 1-58, dez. 2007. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>. Acesso em: 10 de abr. 2016.

OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner. Apresentação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 9-12.

OLMOS, Liliana. Educación Política en Contexto. Veinticinco Años de Reformas Educativas en Argentina. *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, n. 48, p. 167-185, 2008. Disponível em: <http://rieoei.org/rie48a08.pdf>. Acesso em: 20 de ago. 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Education at a glance 2015: OECD indicators. *OECD Publishing*, Paris, 2015. 563 p. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance_19991487. Acesso em: 17 de mai. 2016.

PATRONI, Viviana. Argentina. In: GRIFFITHS, ANN L. (Ed.). *Handbook of Federal Countries*. Montreal: Mc Gill-Queen's University Press, 2005. p. 16-30.

PEREIRA, Jéssica M. V. *Federalismo e Financiamento da Educação Básica no Brasil: uma análise do FUNDEF e FUNDEB*. 2014. 57 p. Monografia (Bacharelado em Gestão Pública) ó

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

PERES, Paulo 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, out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n68/v23n68a05.pdf>. Acesso em: 20 de dez. 2016.

PETERSON, Paul E. Welfare: A race to the bottom? In: _____. *The Price of Federalism*. New York: The Twentieth Century Fund, INC., 1995. p. 108-152.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Nova Jersey, v. 8, n. 4, p. 449-478, oct. 1995.

REZENDE, Fernando. Descentralização e Transferências Intergovernamentais de Recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, Santa Fé, vol. 7, n. 9, p. 55-102, 2007. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530214006>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 71-88.

_____; AFONSO, José R. The Brazilian Federation: facts, challenges and perspectives. *Working Paper*, Stanford, n. 149, p. 1-51, mai. 2002. Disponível em: <http://scid.stanford.edu/sites/default/files/publications/149wp.pdf>. Acesso em: 22 de ago. 2016.

RIKER, William H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company, 1967. 169 p.

RIVAS, Axel. *Radiografía de la educación argentina*. 1 ed. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2010. 180 p.

RUIZ, Guillermo. La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales. *Revista de Educación*, Buenos Aires, , Scott. Strong Federalism, Constrains on the Central Government, and Economic Reform in Brazil. In: GIBSON, Edward L. (Ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004. p. 85-130.

SANTOS, Kátia S. Políticas Públicas Educacionais no Brasil: tecendo fios. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 2011, São Paulo. *Trabalhos Completos*, Goiânia, 2011. p. 1-13. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0271.pdf>. Acesso em: 22 de ago. 2016.

SÁTYRO, Natália G. D. As políticas sociais. In: MENDONÇA, Ricardo F.; CUNHA, Eleonora S. M. (Org.). *Introdução à teoria democrática: conceitos, história, instituições e questões transversais*. Editora UFMG, 2017. No prelo.

SINGER, Paul. Poder, política e educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 5-15, jan./abr. 1996. Disponível em: http://anped.tempsite.ws/novo_portal/rbe/rbedigital/RBDE01/RBDE01_03_PAUL_SINGER.pdf. Acesso em: 20 de dez. 2016.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analyses in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

SOARES, Márcia M. Federação, Democracia e Instituições Políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 44, p. 137-163, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200007. Acesso em: 13 de abr. 2016.

_____. Federalismo e Desigualdades Sociais no Brasil Atual. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 5, n. 19, p. 1-35, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/43599>. Acesso em: 22 de ago. 2016.

_____. Formas de Estado: Federalismo. *Manuscrito*, Belo Horizonte, p. 1-20, 2013.

_____. *Federalismo e Políticas Sociais na Argentina e no Brasil: uma análise das políticas de educação, saúde e assistência social*, 2014. 30 p. Projeto de Pesquisa do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, jun. 2014.

_____; MACHADO, José 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.

_____; MELO, Bruno 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 jul./ago. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/63583/61669>. Acesso em: 10 de jan. 2017.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONSTRETH, Frank (Eds.). *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. p. 1-32.

STEPAN, Alfred. 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, não paginado, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001. Acesso em: 15 de mar. 2016.

TEDESCO, Juan C.; FANFANI, Emilio T. La Reforma Educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades. *Work Bank Group*, p. 1-65, nov. 2001. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/109266/reforma%20educativa%20final.pdf>. Acesso em: 19 de ago. 2016.

TEIXEIRA, Sonia 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, out./dez. 1985. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v1n4/v1n4a02.pdf>. Acesso em: 20 de dez. 2016.

TITMUS, Richard M. (1974). What is Social Policy? In: LIEBFRIED, Stephan; MAU, Steffen (Eds.). *Welfare States: Construction, Deconstruction and Reconstruction*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, vol. 1, 2008. p. 138-149.

TOMMASI, Mariano. Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s. *Working Paper*, Stanford, n. 147, p. 1-80, ago. 2002. Disponível em: <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt69.pdf>. Acesso em: 19 de ago. 2016.

TREISMAN, Daniel. *The Architecture of Government: rethinking political decentralization*. 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 348 p.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner. *Universal Declaration of Human Rights*. Paris, dez. 1948. 79 p. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)). Acesso em: 20 de dez. 2016.

VIEIRA, Sofia L. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio./ago. 2007.

Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/749>. Acesso em: 22 de ago. 2016.

VILAS, Carlos M. Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990. *Dirección de Investigaciones/INAP*, Buenos Aires, p. 1-24, abr. 2003. Disponível em: http://www.inap.modernizacion.gob.ar/multimedia/files/Descentralizacion_de_Policas_Publicas_VILAS.pdf. Acesso em: 19 de ago. de 2016.