



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO ESPÍRITO SANTO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)**

PATRÍCIA LUZORIO MARQUES DA SILVA

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM CONTEXTOS FEDERATIVOS DO
BRASIL, DA ARGENTINA E DO MÉXICO: RELAÇÕES
INTERGOVERNAMENTAIS PARA A GARANTIA DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE
ESCOLARIZAÇÃO**

**VITÓRIA
2022**



Centro de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

PATRÍCIA LUZORIO MARQUES DA SILVA

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM CONTEXTOS FEDERATIVOS DO
BRASIL, DA ARGENTINA E DO MÉXICO: RELAÇÕES
INTERGOVERNAMENTAIS PARA A GARANTIA DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE
ESCOLARIZAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para a obtenção do título de Mestre na Linha de Pesquisa Educação, Formação Humana e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gilda Cardoso de Araujo

VITÓRIA

2022

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

L979f LUZORIO MARQUES DA SILVA, PATRÍCIA, 1973-
O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM CONTEXTOS
FEDERATIVOS DO BRASIL, DA ARGENTINA E DO
MÉXICO: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS PARA A
GARANTIA DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE
ESCOLARIZAÇÃO / PATRÍCIA LUZORIO MARQUES DA
SILVA. - 2022.
136 f. : il.

Orientadora: Gilda Cardoso de Araujo.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Banco de dados e descritores - 2005 a 2019. 2. Trabalhos selecionados por categorias - 2005 a 2019. 3. Esquema das fases do Método Comparativo de Ferrer (2002). 4. Quadro comparativo da educação obrigatória pública em contextos federativos estudados. 5. Quadro comparativo do financiamento da etapa obrigatória de escolarização em contextos federativos estudados. 6. Financiamento da etapa obrigatória de escolarização no Brasil, na Argentina e no México.. I. Cardoso de Araujo, Gilda. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

PATRÍCIA LUZORIO MARQUES DA SILVA

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM CONTEXTOS FEDERATIVOS DO BRASIL, DA ARGENTINA E DO MÉXICO: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS PARA A GARANTIA DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Educação.

Aprovada em 30 de março de 2022.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Doutora Gilda Cardoso de Araújo
Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Doutor Wagner dos Santos
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, meu único Senhor e Salvador, esteve ao meu lado e foi o suficiente para eu vencer todas as barreiras que surgiram nessa caminhada.

Ao meu marido, Marcos, e especialmente, aos meus filhos, Lucas e Gabriel, por nunca me deixarem desistir, por me apoiarem e me incentivarem a seguir com os meus sonhos, e por entenderem meus momentos de ausência. Ao meu pai, Milton, à minha mãe Cecília, aos meus irmãos, Tarciso, Elder, Aloísio, Inês, Marcelo, Scheldiane; tios/as, sobrinhos/as e agregados/as, família maravilhosa, especial e indescritível, por todo amor, carinho, paciência e compreensão nessa fase que passei.

À minha Orientadora, a maravilhosa Prof.^a Dr.^a Gilda Cardoso de Araujo, por todos os ensinamentos tanto no âmbito acadêmico como no pessoal. Tudo que aprendi com você me fez evoluir.

Aos professores Nalú Farenzena e Wagner dos Santos, que gentilmente participaram da Qualificação e da Defesa, pelas valiosas reflexões e contribuições no texto. Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Ufes.

Aos colegas do Mestrado, Turma 33, pela oportunidade da troca de experiências, principalmente aos da Linha de Pesquisa Educação, Formação Humana e Políticas Públicas, Pedro, Heitor, Cilésia e Viviane, pelas apresentações dos trabalhos, escrita dos artigos e os papos na Cantina do Onofre.

Aos membros do grupo de pesquisa “Federalismo e Políticas Educacionais” Tatiana, Michele, Fontele, Pedro, Lilian, Lorrainy, Simone, Rose, Rodrigo, Thaciana, Carolina e Eduardo, pelo acolhimento e troca de referências.

À Prefeitura Municipal de Castelo, por conceder a licença para estudos, e aos colegas de trabalho da Secretaria Municipal de Educação, pela parceria na execução de algumas atividades enquanto estive ausente.

Ao querido Prof. Cleones Dalvi, pela elaboração do *abstract*.

A todos/as os/as amigos/as que não me abandonaram e entenderam o meu distanciamento das festas e dos encontros.

Enfim, gratidão a todas as pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, para a concretização desse sonho.

“Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos sempre”.

Paulo Freire

RESUMO

A pesquisa se desenvolveu com o objetivo de comparar o financiamento da educação em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México para a garantia da etapa obrigatória de escolarização com base nas relações intergovernamentais. A temática foi abordada na perspectiva da Educação Comparada, utilizando a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Na análise da legislação vigente foi possível identificar que os países avançaram na oferta da etapa obrigatória de escolarização, em que Brasil e Argentina ofertam 14 anos e o México oferta 15 anos. As políticas de financiamento da etapa obrigatória de escolarização foram analisadas levando em consideração o contexto federativo de cada país, o federalismo fiscal e a legislação que versa sobre o financiamento. A análise possibilitou a constatação de que nos três países há mecanismos de financiamento que articulam todos os entes federados: Brasil e México adotam a política de fundos e a Argentina adota um sistema de coparticipação federal de impostos. O estudo apontou que os governos nacionais concentram a arrecadação dos recursos e que os governos subnacionais não dispõem de receitas suficientes para o financiamento das políticas educacionais, o desafio é planejar mecanismos para correção das distorções garantindo a equidade na distribuição dos recursos.

Palavras-chave: Federalismo. Escolarização obrigatória. Financiamento da educação. Educação Comparada. Brasil. Argentina. México.

ABSTRACT

The paper research was developed with the objective of comparing the education financing in the federative contexts of Brazil, Argentina, and Mexico and how they guarantee the compulsory stage of schooling with basis for intergovernmental relations.

The theme was approached from the perspective of Comparative Education through bibliographic and documental research. In the analysis of the current legislation, we have identified that these countries have advanced in offering the compulsory stage of schooling: Brazil and Argentina offer 14 years and Mexico offer 15 years. The financing policies for the compulsory stage of schooling were analysed taking into account the federative context of each country, fiscal federalism and the financing legislation. Through the analysis was possible to verify that, in the three countries, there are financing mechanisms that articulate all the federated entities: Brazil and Mexico adopt a fund policy and Argentina adopts a system of federal tax co-participation. The study pointed out that national governments concentrate the collection of resources and that subnational governments do not have sufficient revenues to finance educational policies. The challenge is to plan mechanisms to correct distortions, ensuring equity in the distribution of resources.

Keywords: Federalism. Mandatory schooling. Education funding. Comparative Education. Brazil. Argentina. Mexico.

LISTA DE SIGLAS

AI - Ato Institucional

Anmeb - Acordo Nacional para a Modernização da Educação Básica

ART - Artigo

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CABA - Cidade Autônoma de Buenos Aires

Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAQ - Custo Aluno Qualidade

CEE - Conselho Estadual de Educação

CF - Constituição Federal

CFCyE – Conselho Federal de Cultura e Educação

CFM – Constituição Federal Mexicana

CME - Conselho Municipal de Educação

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Conalep - Colégio Nacional de Educação Profissional Técnica

Dialnet - Portal de difusão da produção científica hispânica

EC - Emenda Constitucional

Faeb - Fundo de Contribuição para Educação Básica

Faeta - Fundo de Contribuição para a Educação Tecnológica e de Adultos

FAM - Fundo de Contribuição Múltipla

Fineduca - Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fone - Fundo de Contribuição para Folha de Pagamento Educacional e Despesas Operacionais

Fonid - Fundo Nacional de Incentivo Docente

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços

Inea - Instituto Nacional para a Educação de Adultos

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPlexp - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos

ITRm - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - cota-parte dos Municípios

LCF - Ley de Coordinación Fiscal

LDB - Lei de Diretrizes e Base da Educação

LEN - Ley de Educación Nacional

LFE - Lei Federal de Educação

LGE - Ley General de Educación

MEC - Ministério da Educação

Mercosul - Mercado Comum do Sul

OEI - Organização dos Estados Ibero-Americanos

PIB - Produto Interno Bruto

PL - Projeto de Lei

Pnae - Programa Nacional de Alimentação Escolar

Pnate - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNR - Partido Nacional Revolucionário

PPGE - Programa de Pós-Graduação em Educação

PRI - Partido Revolucionário Institucional

PRM - Partido Revolucionário Mexicano

RIAEE - Revista Ibero-americana de Estudos em Educação

RIGs - Relações Intergovernamentais

SciELO - Biblioteca Eletrônica Científica Online

SEE - Secretaria Estadual de Educação

SEP - Secretaria de Educação Pública

Siteal - Sistema de Informação de Tendências Educacionais na América Latina

SME - Secretaria Municipal de Educação

SNE - Sistema Nacional de Educação

SNCF - Sistema Nacional de Coordenação Fiscal

SNTE - Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Educação

TA - Transferências Automáticas

TNA - Transferências não automáticas

Ufes - Universidade Federal do Espírito Santo

Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

VAAR- Valor anual por aluno

VAF - Valor adicionado fiscal

VAAF - Valor anual por aluno

VAAT - Valor anual total por aluno

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Banco de dados e descritores - 2005 a 2019	19
Tabela 2 - Trabalhos selecionados por categorias - 2005 a 2019.....	20

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Quadro comparativo da educação obrigatória pública em contextos federativos estudados89

Quadro 2 - Quadro comparativo do financiamento da etapa obrigatória de escolarização em contextos federativos estudados.....111

LISTA DE ORGANOGRAMA

Organograma 1 - Financiamento da etapa obrigatória de escolarização no Brasil.....	98
Organograma 2 - Financiamento da etapa obrigatória de escolarização na Argentina.....	103
Organograma 3 - Financiamento da etapa obrigatória de escolarização no México..	110

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 REVISÃO DE LITERATURA	18
1.1 DIREITO À EDUCAÇÃO.....	20
1.2 MECANISMOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS	24
1.3 FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS	29
2 FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA	32
2.1 ESTADO, FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS.....	33
2.1.1 Formas de Estado.....	33
2.1.2 Federalismo.....	34
2.1.3 Relações Intergovernamentais.....	38
2.2 EDUCAÇÃO COMPARADA.....	41
3 CONTEXTOS FEDERATIVOS E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	48
3.1 CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	48
3.2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A REPARTIÇÃO DE RECEITAS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA.....	53
3.3 AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E MATERIAIS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS.....	54
3.4 HISTÓRICO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA NO BRASIL.....	56
3.5 A ORGANIZAÇÃO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NO BRASIL.....	59
4 CONTEXTOS FEDERATIVOS E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA ARGENTINA	63
4.1 CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO ARGENTINO.....	63
4.2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E REPARTIÇÃO DE RECEITAS NA FEDERAÇÃO ARGENTINA.....	67
4.3 AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E MATERIAIS ENTRE OS ENTES	

FEDERATIVOS.....	69
4.4 HISTÓRICO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA NA ARGENTINA.....	71
4.5 A ORGANIZAÇÃO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NA ARGENTINA.....	74
5 CONTEXTOS FEDERATIVOS E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MÉXICO.....	75
5.1 CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO MEXICANO.....	76
5.2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A REPARTIÇÃO DE RECEITAS NA FEDERAÇÃO MEXICANA.....	81
5.3 AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E MATERIAIS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS.....	83
5.4 HISTÓRICO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA NO MÉXICO.....	85
5.5 A ORGANIZAÇÃO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NO MÉXICO.....	86
6 FINANCIAMENTO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NO BRASIL, NA ARGENTINA E NO MÉXICO.....	92
6.1 FINANCIAMENTO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NO BRASIL.....	92
6.2 FINANCIAMENTO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NA ARGENTINA.....	99
6.3 FINANCIAMENTO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NO MÉXICO.....	104
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
REFERÊNCIAS.....	116
APÊNDICE A.....	133

INTRODUÇÃO

A temática desta pesquisa constitui-se no financiamento da educação em contextos federativos. O objeto, por conseguinte, foi delimitado e se constitui nas relações intergovernamentais para o financiamento da etapa obrigatória de escolarização no Brasil, na Argentina e no México. Trata-se, pois, de compreender de que maneira os governos nacionais desses países se relacionam com as unidades subnacionais para a oferta da etapa obrigatória de escolarização, a partir das Constituições e das Leis Infraconstitucionais. Nesse aspecto, mostrou-se pertinente contextualizar como o Estado se constituiu nos três países e como as relações intergovernamentais se desenvolveram em cada um deles.

De caráter qualitativo, este estudo foi desenvolvido na perspectiva da Educação Comparada, ancorada na Metodologia de Ferrer (2002) que subsidiará a nossa análise documental e bibliográfica. As fontes documentais foram as Constituições vigentes e as legislações infraconstitucionais dos países que compõem este estudo. Já as fontes bibliográficas constituem-se do referencial teórico colecionado na revisão de literatura. Para o conceito de Estado, utilizaremos Weber (1982) e Azambuja (2008); para Federalismo, Anderson (2009), Elazar (1991), Araujo (2005, 2010, 2011, 2013, 2017 e 2018), Camargnani (1993), Tormes; Farenzena (2019) e para as Relações Intergovernamentais, Souza (2002).

O marco temporal da investigação inicia-se a partir da segunda metade da década de 1980, período em que ocorreu a descentralização da educação em todos os países citados, e termina em 2020, com a aprovação do Fundeb Permanente no Brasil. O movimento de descentralização da gestão das políticas educacionais foi uma tendência mundial impulsionada, em grande parte, pelas orientações de cunho neoliberal baseadas nas reformas propostas no Consenso de Washington¹. No caso brasileiro, além das reformas neoliberais, enfatizamos o papel que a descentralização teve no processo de redemocratização que culminou na promulgação da Constituição

¹ O termo Consenso de Washington foi cunhado em 1989, a partir da definição de um conjunto de medidas de ajuste econômico, que foram elaboradas por economistas vinculados a instituições financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Significou um modelo econômico defensor da privatização, da abertura ao investimento estrangeiro, da liberalização do comércio internacional e de uma política monetária, fiscal e cambial orientada para a estabilidade de preços e o equilíbrio das finanças públicas (MURTEIRA, 2008).

de 1988, momento em que diversas forças políticas atuaram no restabelecimento das bases federativas. Quanto à organização federativa o Brasil se difere da Argentina e do México pelo reconhecimento do município como ente federativo; destacando-se que o movimento municipalista teve importante papel na redemocratização e na concretização de um novo status para os municípios no país.

A escolha pelo estudo do financiamento da etapa obrigatória de escolarização do Brasil, da Argentina e do México considerou fatores que evidenciaram características comuns entres esses países, dentre as quais destacamos: colonização ibérica; forma federativa de Estado; reestruturação de suas Constituições e legislações infraconstitucionais a partir da segunda metade da década de 1980; e as reformas educacionais implementadas a partir de 1990.

O interesse pelo tema voltado para o financiamento da educação em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México para a garantia da etapa obrigatória de escolarização relaciona-se com a experiência profissional desta pesquisadora, que atua na Rede Municipal de Ensino como coordenadora de Programas, Projetos e Convênios da Secretaria Municipal de Educação de Castelo/ES e como integrante do grupo de pesquisa “Federalismo e Políticas Educacionais”. A base de sustentação desta pesquisa são as produções realizadas no grupo “Federalismo e Políticas Educacionais”, com inúmeras pesquisas sobre o Federalismo no contexto nacional e internacional. A fundamentação teórica e metodológica consolidada do grupo deu suporte para o desenvolvimento da pesquisa na perspectiva comparada em três contextos federativos. O grupo possui Projeto Base aprovado na Pró-Reitoria de Pós-Graduação, nos termos da Resolução nº 21/2013 - CEPE/UFES², integra o Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE) na linha de pesquisa Educação, Formação Humana e Políticas Públicas e é registrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) desde 2015.

A partir dessas considerações, o nosso problema de pesquisa buscou desvelar a seguinte questão: como estão prescritas, no campo normativo, as relações

² Art. 1º. Aprova o Regulamento Geral das Atividades de Pesquisa na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), conforme [anexo \(link is external\)](#) desta Resolução (UFES, 2013).

intergovernamentais para o financiamento da etapa obrigatória de escolarização no Brasil, na Argentina e no México?

Por conseguinte, o objetivo geral constituiu-se em comparar os mecanismos de distribuição dos recursos financeiros em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México, a partir das relações intergovernamentais para a garantia da etapa obrigatória de escolarização.

Para o alcance desse objetivo geral, foram elencados os seguintes objetivos específicos, discutidos nos capítulos da dissertação: a) Mapear o estado da arte do financiamento da etapa obrigatória de escolarização em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México; b) Discorrer sobre a importância da Educação Comparada como método analítico das políticas educacionais; c) Articular o processo de constituição do federalismo no Brasil, na Argentina e no México ao histórico do financiamento da educação; d) Analisar a organização da etapa obrigatória de escolarização em contextos federativos e; e) Discutir a organização federativa e suas implicações no financiamento da etapa obrigatória de escolarização em contextos dos países estudados.

Para fins de melhor compreensão dos objetivos propostos, organizamos a pesquisa em seis capítulos. No **primeiro capítulo**, para subsidiar os argumentos e a relevância da pesquisa, apresentaremos a revisão de literatura com as produções acadêmicas que versam sobre federalismo, organização da etapa obrigatória de escolarização e financiamento da educação nos países estudados. No **segundo capítulo** abordamos o referencial teórico metodológico da pesquisa, destacando os autores que sustentam os conceitos de Estado, Federalismo e Relações Intergovernamentais e a contribuição da Educação Comparada na análise da política de financiamento da educação nos países pesquisados. No **terceiro, quarto e quinto capítulos** discorreremos sobre os contextos federativos de cada país estudado, as relações intergovernamentais com foco na repartição das receitas, as competências e o histórico da organização da etapa obrigatória da escolarização. A comparação do financiamento para a garantia da etapa obrigatória de escolarização nos três contextos federativos é realizada no **sexto capítulo**, destacando as modificações nas legislações que abordam os mecanismos de distribuição dos recursos financeiros entre os níveis de governo.

Ressaltamos que as federações possuem configurações distintas que impactam de formas diferentes na formulação de políticas educacionais e que, para comparar o financiamento da educação, foi necessário compreender como o Estado se constituiu em cada país e como o federalismo se organizou em cada contexto. Destacamos que trouxemos uma discussão macro de como as políticas educacionais foram se constituindo no Brasil, na Argentina e no México. No entanto, não foi possível aprofundar o estudo das relações verticais em cada contexto federativo, havendo a necessidade de estudos adicionais, com vistas a aprofundar os desdobramentos das verticalizações.

A seguir, apresentamos a revisão da literatura, com o objetivo de examinar a produção acadêmica sobre a temática e as eventuais lacunas sinalizadas nos trabalhos colecionados, na perspectiva de contribuir com o campo da pesquisa sobre o financiamento da educação em contextos federativos do Brasil, Argentina e México.

1 REVISÃO DE LITERATURA

Este capítulo tem como objetivo compreender o estado da arte do financiamento da etapa obrigatória de escolarização em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México. A compreensão de um objeto de estudo exige conhecimento sobre a temática. Com base na fase pré-descritiva do método comparativo de Ferrer (2002), realizamos busca nos repositórios acadêmicos e selecionamos as pesquisas procurando indícios para subsidiar nossos argumentos e a relevância da nossa pesquisa.

Primeiramente a revisão de literatura se deu a partir de um levantamento utilizando os descritores, em língua portuguesa, “Federalismo” AND “Educação” (Brasil OR Argentina OR México), “Federalismo” AND “Financiamento da Educação” (Brasil OR Argentina OR México), justificado dada a influência do federalismo como forma de organização do Estado na organização e no financiamento da educação. Em seguida, foi realizada a busca de trabalhos, em língua espanhola, com o descritor “Financiamiento educativo”. Pelo fato de estarmos pesquisando países de línguas diferentes, fizemos a opção pela definição de descritores utilizando as duas línguas e optamos pelos operadores booleanos “AND” e “OR” com o intuito de filtrarmos apenas trabalhos que convergem para a temática. A última consulta nos repositórios acadêmicos foi realizada em dezembro de 2021.

Para o levantamento bibliográfico de Teses, Dissertações e artigos foram utilizados os seguintes bancos de dados:

- Banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes;
- Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD;
- Biblioteca Eletrônica Científica Online - SciELO;
- Portal de difusão da produção científica hispânica - Dialnet;
- Periódico Acadêmico da Revista de Financiamento da Educação - Fineduca;
- Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação – RIAEE.

A partir da busca, foram encontrados 720 trabalhos, listados na tabela 1, classificados por “banco de dados e descritores”, na língua portuguesa e na língua espanhola.

Tabela 1 - Banco de dados e descritores – 2005 a 2019

<i>Banco de Dados</i>	<i>Descritores</i>			<i>Total</i>
	Federalismo AND Educação (Brasil OR Argentina OR México)	“Federalismo” AND “Financiamento da Educação” (Brasil OR Argentina OR México)	"Financiamiento educativo"	
<i>Capex</i>	196	147	00	343
<i>BDTD</i>	178	126	01	305
<i>SciELO</i>	12	00	05	17
<i>Dialnet</i>	10	05	27	42
<i>Fineduca</i>	04	00	04	08
<i>RIAEE</i>	03	00	02	05
<i>Total</i>	403	278	39	720

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Como indicado na tabela 1, dentre os 720 trabalhos, 648 são teses e dissertações e 72 são artigos. Das 648 teses e dissertações filtradas para análise, somente 14 dialogam diretamente com temática desta pesquisa; 4 pesquisas discorrem sobre o Federalismo e a educação; 4 pesquisas abordam Federalismo e Financiamento da Educação no Brasil; e 6 pesquisas discutem as fontes dos recursos. Dos 72 artigos encontrados, apenas 5 artigos dialogam com o objeto da pesquisa, sendo 1 da Dialnet, 1 da SciELO, 2 da Fineduca e 1 RIAEE. Não encontramos nenhum trabalho comparando conjuntamente o financiamento da educação entre o Brasil, Argentina e México.

Após a definição dos trabalhos, realizamos uma nova leitura deles. Durante a leitura e a releitura das pesquisas, foram identificados elementos comuns, permitindo categorizá-los da seguinte forma: 1 - Direito à Educação; 2 - Federalismo e políticas educacionais; 3 - Mecanismos de distribuição dos recursos.

As categorias identificadas nas pesquisas e a quantidade de trabalhos que serão analisados encontram na tabela 02.

Tabela 2 - Trabalhos selecionados por categorias – 2005 a 2019

Categorias	Banco de dados						Total
	Capes	BDTD	Dialnet	SciELO	Fineduca	RIAEE	
Direito à Educação	04	00	01	00	01	00	06
Federalismo e políticas educacionais	04	00	00	00	00	00	04
Mecanismos de distribuição dos recursos	05	01	00	01	01	01	09
Total	13	01	01	01	02	01	19

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme demonstrado à tabela 2, dos 19 trabalhos selecionados, entre teses, dissertações e artigos que dialogam com a pesquisa –, agrupamos as pesquisas por categorias. Assim, temos 06 trabalhos que abordam o Direito à Educação; 04 que discutem Federalismo e políticas educacionais; e 09 que tratam dos mecanismos de distribuição dos recursos.

Para a primeira categoria que inaugura a revisão de literatura, o direito à educação emergiu como temática principal entre as pesquisas que abordam os contextos federativos dos países pesquisados.

1.1 DIREITO À EDUCAÇÃO

Nesta seção iremos discorrer os trabalhos que versam sobre o direito à educação, focando a distribuição de competências legislativas e materiais entre os entes federativos na oferta da etapa obrigatória de escolarização. Para discussão da temática, selecionamos seis trabalhos, sendo: duas teses, três dissertações e um artigo.

Mateus (2008), em sua dissertação “A efetividade do direito à educação no Brasil e Mercosul: O Tratado de Assunção e a Educação”, faz uma análise da garantia do direito à educação por meio do ordenamento jurídico dos países signatários do Mercosul e do comprometimento desses países na concretização desse direito. O autor dedica um capítulo para a discussão sobre o financiamento da educação básica

no Brasil e na Argentina e, aponta o financiamento da educação como fundamental para a garantia do direito à educação. A pesquisa evidenciou a necessidade de o governo nacional definir uma destinação específica de recursos financeiros para os governos subnacionais, levando em consideração as desigualdades regionais, para que estes promovam a garantia do direito à educação, concluindo que o Brasil e a Argentina, na sua ordem constitucional, garantem o direito à educação, porém, ainda falta uma participação mais ativa dos governos nacionais na função redistributiva dos recursos. O autor destacou que a educação é descentralizada nos dois contextos, que houve ampliação da quantidade de anos da educação obrigatória e que o financiamento da educação no Brasil se dá a partir de mandamentos constitucionais e na Argentina tal matéria é regulada por legislação infraconstitucional.

Nos mesmos contextos, Brasil e Argentina, Brahim (2016), na dissertação “A escolarização obrigatória em contextos federativos: um estudo comparativo entre Brasil e Argentina”, analisa as políticas públicas que orientam a escolarização obrigatória em contextos federativos do Brasil e da Argentina, com base em seus pressupostos legais. Destaca que no âmbito da legislação, os dois países avançaram no que se refere à escolarização obrigatória e avulta algumas semelhanças na organização educacional e aborda a influência do neoliberalismo na homogeneização das políticas educacionais implementadas na América Latina. Para a autora a forma de organização do Estado impacta nas políticas educacionais voltadas para a garantia do direito à educação.

Sendo o financiamento um dos elementos primordiais para a garantia do direito à educação, o artigo “Teoría y práctica de la estimación de costos educativos”, Morduchowicz (2011) analisa as diferentes formas de calcular os recursos necessários para garanti-lo. Além disso, o autor apresenta três experiências regionais: as projeções do Plano 2021 promovidas pela Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), os cálculos de custo-aluno-qualidade, do Brasil, e as análises para o Financiamento Direito Educacional, da Argentina.

O documento sobre as projeções do Plano 2021 mostra os recursos necessários para aumentar o acesso e a cobertura escolar. Em seguida, são incluídos os custos que implicariam a inclusão dos grupos mais desfavorecidos socioeconomicamente e o financiamento necessário para equipamentos e outros recursos materiais para a

melhoria da qualidade do ensino. Com relação aos cálculos de custo-aluno-qualidade do Brasil, enfatiza-se a importância do trabalho da Campanha Nacional pelo Direito à Educação no Brasil, que propõe a elaboração de um custo de referência por aluno para garantir esse direito. No que tange ao Financiamento da Argentina, faz uma análise se os 6% do Produto Interno Bruto (PIB) são adequados para suprir as necessidades educacionais do país. Destaca que é essencial estimar o impacto que a aplicação de políticas tem sobre o funcionamento do sistema educacional, afirmando que o financiamento é necessário para implementar políticas que garantam o direito à educação. Para o autor, a tarefa não é simples nem inequívoca, os recursos necessários para financiar a educação são difíceis porque os objetivos perseguidos são múltiplos e intangíveis; as conclusões do artigo expõem a necessidade de desenvolver um mecanismo que defina o custo de escolarização de uma pessoa.

Ibarra Rosales (2017), no artigo “El financiamiento educativo y el derecho a la educación: una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina”, discute os custos da escolarização e destaca que o financiamento é o ponto central para o cumprimento do direito à educação a partir de uma crítica aos tratados internacionais e regionais que somente indicam o percentual do PIB que cada país deve investir. A autora analisou as leis gerais de educação de 15 dos 19 países latino-americanos, apontando que Costa Rica, Guatemala e Cuba não regulamentam nenhum aspecto do financiamento educacional, sendo que o Chile foi excluído por ter um sistema educacional privatizado. A autora destaca que os governos latino-americanos enfrentam vários desafios para alocar recursos suficientes e crescentes à educação, mas, em alguns casos, alegam não cumprir o direito à educação em razão das restrições financeiras. Por fim, faz uma reflexão sobre a importância de mudar a linguagem ou expressão “gasto educacional” para “investimento educacional” quando se fala em financiamento da educação; o primeiro termo tem sentido de ônus para os governos nacionais e governos subnacionais, quando na verdade deve ser entendido como investimento em um bem público como a educação, que é fundamental para o desenvolvimento sustentável de qualquer país.

Para além da definição dos custos da escolarização obrigatória, em outra perspectiva o direito à educação se dá pela definição das competências legislativas e materiais. Nessa perspectiva, a tese “Estado Federal e Igualdade na Educação Básica Pública”,

Côrtes (2013) faz uma análise comparativa entre Brasil e México para compreender a proteção constitucional conferida ao direito à educação básica pública, abordando como estão distribuídas as competências legislativas e materiais, tendo em vista identificar a aplicação mínima de receitas em educação básica pública em cada país, assim como os mecanismos de compensação e a colaboração existentes nos ordenamentos jurídicos brasileiro e mexicano. A autora destaca a carência de estudos brasileiros que confrontem Estados federais no âmbito da América Latina e que os autores brasileiros que tratam do federalismo ou de Estados Federais têm uma tendência de estabelecer comparações com os Estados Unidos da América. Enquanto isso, Argentina, México e Venezuela, Estados que também se organizam sob a forma federativa e que conhecem desafios mais próximos daqueles enfrentados pelo Brasil, são pouco explorados.

No caso brasileiro, Baptista (2014), na dissertação “O direito à educação no constitucionalismo brasileiro”, aponta que o federalismo brasileiro passou por transformação na Constituição de 1988, momento em que os municípios foram incluídos como entes federados. Dessa forma, houve uma repartição de competências na oferta e no financiamento educacional entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A autora afirma que o direito à educação é um direito social fundamental, sendo base para um Estado democrático, e destaca que os textos constitucionais garantem o direito à educação, mas que, na realidade, ele ainda não foi efetivado no Brasil e, para a garantia desse direito, as diferenças regionais precisam ser corrigidas.

De acordo com os trabalhos apresentados acima, há um consenso de que o direito à educação perpassa pela política de financiamento e que a definição dos recursos e as desigualdades regionais devem ser consideradas. Todavia, esse consenso não é suficiente para subsidiar nossa argumentação, portanto vimos que a articulação entre as questões relacionadas à educação, tendo Estado e o federalismo como base, é fundamental para o desenvolvimento da nossa pesquisa. Desse modo, as abordagens acerca do ordenamento jurídico e o comprometimento de cada federação na efetivação do direito à educação serão considerados em nossa análise, bem como a influência das organizações internacionais na indução das reformas educacionais que aconteceram na América Latina a partir de 1990, entendendo que o financiamento da

educação é peça-chave para a garantia da etapa obrigatória de escolarização em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México.

1.2 MECANISMOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

Os estudos e análises sobre o financiamento da educação têm importante papel na compreensão da organização e da gestão da educação, principalmente aqueles que exploram as relações intergovernamentais e o financiamento das políticas educacionais. A discussão será desenvolvida com a contribuição de nove trabalhos, sendo quatro teses, duas dissertações e três artigos.

No que diz respeito ao financiamento educacional, Martins (2009), na tese “O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados”, faz um estudo minucioso da essência conceitual do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e da estrutura dos fundos de natureza contábil, implementados no Brasil a partir da década de 1990.

Ao considerar o Fundef, o autor buscou estudar se esse fundo era um instrumento capaz de assegurar o financiamento da educação básica pública de forma equânime de acordo com o modelo do Federalismo Cooperativo, estabelecido na Constituição de 1988. O autor destaca que é necessária uma correção das insuficiências e distorções na aplicação do Fundeb para a garantia da equidade na distribuição dos recursos e que, para corrigir as desigualdades, é necessária a participação dos agentes públicos e da comunidade educacional, bem como a regulamentação do regime de colaboração.

A política de fundos no Brasil se tornou o principal elemento das relações intergovernamentais, pois no arranjo federativo brasileiro, além da relação entre União, estados e municípios, temos a relação entre dois níveis de governo subnacional que são os estados e municípios. Mendes (2012), na dissertação “A relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no

contexto da política de fundos (Fundef/Fundeb)”, analisa o aspecto normativo do Fundef e do Fundeb com vistas a avaliar possibilidades de colaboração entre os entes federados para o financiamento da educação básica no Brasil por meio desses Fundos, destacando as mudanças na estrutura federativa com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e os efeitos do Fundef e Fundeb sobre as matrículas da educação básica.

A autora conclui a pesquisa mostrando que o Fundef e o Fundeb induziram as políticas educacionais nos estados e municípios brasileiros. O Fundef foi responsável pela municipalização das matrículas no ensino fundamental e o Fundeb pela ampliação das matrículas na educação infantil e no ensino médio e, outro apontamento realizado é que apesar de ter contemplado todas as matrículas da educação básica, o Fundeb não garantiu equidade entre as etapas e modalidades de ensino, visto que aplica diferentes ponderações³ para cada uma.

Dando sequência na abordagem sobre a política de fundos, o financiamento da educação brasileira é composto pela política de fundos e pela assistência direta, automática e voluntária. Nesse sentido, Cruz (2009), na tese “Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque”, aborda a oferta educacional no âmbito do pacto federativo por discutir as responsabilidades dos entes federados, fazendo uma profunda análise sobre a autonomia na oferta educacional e das desigualdades regionais e ressaltando que nem a Constituição de 1988, nem a LDB garantiram o direito à educação.

A autora afirma que, para garantir uma organização da oferta educacional, é necessária a constituição de um sistema nacional de educação baseado no Regime de Colaboração e no compartilhamento de responsabilidades. Destaca, ainda, que a vinculação constitucional dos recursos para a educação é fundamental, porém, insuficiente para a garantia de uma oferta educacional qualificada, abordando as três modalidades de assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): a direta, a automática e a voluntária. A autora conclui o estudo mostrando que, no campo do financiamento da educação, a União não cumpre a

³ Mais informações em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-11-de-dezembro-de-2019-232942143>.

função supletiva e redistributiva prevista constitucionalmente, bem como que o FNDE é uma autarquia fundamental para o financiamento da educação, porém, cumpre de forma incipiente a tarefa de equalizar oportunidades educacionais, pois ainda existem significativas disparidades nas condições de oferta educacional e de financiamento no país.

No bojo da pactuação federativa no que tange o financiamento há tensões com relação a definição de seus mecanismos em paralelo com as competências concorrentes. Na tese “Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União”, Cavalcanti (2016) analisa as mudanças que a Constituição Federal do Brasil de 1988 introduziu no financiamento da educação básica, principalmente em relação aos recursos vinculados à educação com o objetivo de garantir a qualidade e a equidade na oferta da educação básica. A qualidade e a equidade são analisadas com base na CF/1988, que vinculou o direito à educação aos princípios da garantia de padrão de qualidade (inciso VII do Artigo 206) e da equidade (Artigo 211, §1º).

O estudo afirma que qualidade e equidade formam uma unidade, pois a garantia da equidade na oferta da educação é perpassada pela qualidade. O financiamento da educação básica envolve tensões entre a União e os entes federados, principalmente na assistência técnica e financeira e, de acordo com a autora, também as tensões nas competências privativas, comuns e concorrentes entre os entes federados. O estudo aponta para a necessidade de uma política de educação básica coordenada pelo governo federal que atenuie as tensões entre as necessidades da nação, os interesses do governo federal e os interesses e necessidades dos governos subnacionais.

Apesar dos entes federados brasileiros serem articulados essa relação ainda não superou as desigualdades territoriais, na Tese “Os limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica”, Araújo (2013) estudou se a política de fundos no financiamento da educação básica pode reduzir as desigualdades territoriais existentes numa federação tão assimétrica como a brasileira, na qual os municípios são os que dispõem de menos recursos e mais responsabilidades educacionais. A pesquisa concluiu que o governo federal possui capacidade de reduzir as desigualdades territoriais; destacou as fragilidades do pacto federativo; a necessidade de estudos sobre um fundo único nacional e sobre os reais

custos das etapas e modalidades de ensino; bem como a hipótese do autor que com um aporte maior de recursos do governo federal, é possível melhorar os indicadores de desigualdade territorial.

Com relação aos mecanismos de financiamento, Brasil e Argentina se diferenciam, enquanto o Brasil adota a política de fundos, a Argentina adota o sistema de coparticipação. Na dissertação intitulada “Mudanças no financiamento da educação no Brasil e na Argentina nos anos 90”, Jardim (2010) analisa o ordenamento legal e o gasto público na educação pública do Brasil e da Argentina.

Com relação ao Brasil, a autora destaca que a política de fundos do Fundef e do Fundeb contribuíram para a municipalização do ensino fundamental. Em relação à Argentina, analisou a Lei de Transferência de 1991 e a Lei Federal de 1993. Essas leis introduziram uma série de reformas em todos os níveis de governo e reestruturaram o sistema educativo argentino, possibilitando a provincialização dos serviços educacionais de nível primário, secundário e superior não universitário.

A autora conclui que, no Brasil, existe uma tradição de se vincular recursos para a educação, enquanto na Argentina não existe essa vinculação e a coparticipação federal é o principal sistema de repartição dos recursos entre o governo nacional e as províncias, sendo que em ambos os contextos federativos os impostos constituem a principal fonte de financiamento da educação.

Seguindo a perspectiva de análise da responsabilidade pela oferta educacional e o seu financiamento, Tormes e Farenzena (2019), no artigo “Relações federativas no financiamento da educação no Brasil e na Argentina”, discutem o financiamento da educação básica em contextos federativos do Brasil e da Argentina. Afirmam que a oferta, o financiamento, a normatização e o planejamento, em ambos os países, estão organizados na lógica do federalismo da repartição das competências entre os entes federados. Tanto no Brasil quanto na Argentina existem mecanismos de financiamento que articulam todos os entes federados, no Brasil, as políticas de fundos financiam a educação nos estados, no Distrito Federal e nos municípios e na Argentina, a coparticipação federal de impostos financia a educação ofertada pelas províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA).

Na mesma temática, Claus (2019), no artigo “La desigualdad estructural de la inversión educativa por alumno en Argentina entre 1991-2019”, analisa o sistema educacional argentino à luz das mudanças na legislação educacional que ocorreram a partir da década de 1990, identificando as implicações geradas em termos de investimento e de financiamento das jurisdições subnacionais.

Para o autor, a lacuna de investimento educacional por aluno entre as jurisdições subnacionais apresenta determinantes fundamentais: desenvolvimento econômico, social e populacional, pressão e capacidade tributária são as principais variáveis que determinam o investimento educacional por aluno que frequenta instituições públicas. O tamanho e a dispersão da oferta educacional são determinantes nas disparidades de investimento educacional entre eles. Conclui afirmando que os principais desafios consistem na construção de acordos sobre instrumentos redistributivos concretos que posicionem o Estado Nacional no papel de compensar a profunda desigualdade que persiste no território nacional, na renovação dos mecanismos existentes de financiamento da educação e na coordenação fiscal federal que não foi revertida nas últimas décadas.

No caso do México, assim como no Brasil existe a política de fundos. No artigo “Avaliação do Fundo de Contribuição para Educação Básica (FAEB)”, Avendaño Ramos (2012) discute a forma como as despesas federais com a educação são atribuídas aos estados no México, principalmente por meio do Fundo de Contribuição do Ensino Básico (Faeb) e analisa o impacto que a Reforma Fiscal de 2007 teve na distribuição dos recursos financeiros entre os estados. O texto questiona o resultado das alterações introduzidas na fórmula de distribuição dos recursos Faeb e destaca o aprofundamento das desigualdades no financiamento da educação entre os entes federativos.

Os estudos apresentados nessa seção abordam a importância das relações intergovernamentais no financiamento educacional e destacam a necessidade de aperfeiçoamento deste, como por exemplo, um aporte maior de recursos e melhor delimitação das regras para sua distribuição.

1.3 FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

As formas como as relações intergovernamentais estão estabelecidas em contextos federativos impactam na oferta e no financiamento da educação obrigatória. Para a discussão da temática, selecionamos duas teses e duas dissertações, totalizando quatro trabalhos.

Sobre a peculiaridade do federalismo brasileiro, Araujo (2005) analisa, na tese “Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil”, a configuração das instituições políticas municipais e federativas, a forma como essas instituições se articulam com a organização da educação nacional e como as ideias de município e de federação e a organização da educação foram se configurando no cenário político e institucional brasileiro, ganhando materialidade a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, e representando o ponto de convergência entre essas instituições políticas e a organização do ensino brasileiro. A autora aponta a necessidade de regulamentação do Regime de Colaboração e a necessidade de estudos sobre as contradições e a complexidade do federalismo tridimensional brasileiro, ampliando o debate sobre as políticas educacionais que visam à garantia do direito à educação.

Ainda na perspectiva do federalismo cooperativo, na dissertação “Federação e educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para a regulamentação do Regime de Colaboração”, Cassini (2011) faz uma análise das tentativas de regulamentação do Regime de Colaboração para a Educação que tramitaram no Congresso Nacional pós Constituição Federal de 1988, de forma a interpretar as concepções atribuídas ao Estado, por meio dos agentes do Legislativo Nacional. Destaca que “formas de colaboração” são um instituto jurídico-político que não pode ser confundido com Regime de Colaboração, porque são acordos que podem ser celebrados e instituídos por meio de consórcios públicos e outros arranjos federativos como os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), não se caracterizam como instrumentos obrigatórios para os entes federados e podem envolver atores privados.

Da mesma forma, Cassini (2016) amplia os estudos sobre federalismo e educação na tese “Associativismo territorial na educação: novas configurações da colaboração e

da cooperação federativa”, analisando a incidência do fenômeno do associativismo intergovernamental, interpretando suas implicações para a atual conjuntura federativa educacional. Enfatiza que recentes experiências de associativismo intergovernamental na política educacional, em específico os Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou Territórios de Cooperação Educacional, que são interpretados por órgãos do governo como mecanismos inerentes ao Regime de Colaboração. Destaca a necessidade de ações que favoreçam a cooperação federativa com instituição de mecanismos que sobrevenham a atual estrutura federativa, e a definição de papéis tanto do governo federal, quanto do estadual e do municipal.

Na dissertação “Federalismo e políticas de Educação Básica: uma análise das desigualdades territoriais na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional” Fonseca (2017), aborda as desigualdades territoriais em países federativos. Também estabelece associações entre essas diferenças e as características do federalismo fiscal e da dimensão jurisdicional nas duas federações no período da nova ordem constitucional. A autora destaca que o grau de independência dos governos subnacionais em relação ao governo nacional depende da forma como tais competências estão distribuídas entre eles e de como as relações intergovernamentais estão desenhadas.

A autora enfatiza, ainda, que o grau de independência dos governos subnacionais em relação ao governo nacional depende da forma como tais competências estão distribuídas entre eles e de como as relações intergovernamentais estão desenhadas e destaca que os resultados mostraram que Brasil e Argentina avançaram nos indicadores educacionais, principalmente na oferta e no acesso à escola.

Os estudos demonstram a necessidade de aperfeiçoamento das relações intergovernamentais, para concretizar o direito à educação e apontam para a importância da cooperação federativa e a definição das responsabilidades de cada ente federativo na oferta da etapa obrigatória de escolarização.

Os trabalhos analisados abordam as mudanças na legislação educacional no Brasil, na Argentina e no México a partir da segunda metade da década de 1980. Os autores

atribuem às mudanças a influência das organizações internacionais⁴, orientando que a relação entre o Estado e a sociedade fosse reconfigurada por meio da descentralização, minimizando as responsabilidades dos Estados Nacionais, e dos recursos públicos aplicados nas políticas sociais. As organizações internacionais ganharam espaço na busca de conduzir a educação na América Latina ao ideário neoliberal por meio de financiamentos e orientações para as reformas.

Não encontramos estudos que comparem conjuntamente o financiamento da etapa de escolarização obrigatória pública em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México, só encontramos estudos separados. Isso sugere o ineditismo da pesquisa proposta e a necessidade de ampliar os estudos na perspectiva de superar as lacunas apontadas nos trabalhos pesquisados, assim contribuindo com o campo de estudo que estamos pesquisando.

Os estudos sinalizaram que a forma de organização do Estado tem impacto nas políticas educacionais, desta forma, relacionamos a discussão do financiamento da etapa obrigatória de escolarização ao conceito de Estado, Federalismo e Relações Intergovernamentais. Na próxima seção, abordaremos os fundamentos teóricos e metodológicos da pesquisa.

⁴ As organizações internacionais podem ser definidas como “[...] associações voluntárias de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta de seus membros” (SEITENFUS, 1997).

2 FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Neste capítulo encontram-se os fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa e os procedimentos adotados para alcançar os objetivos traçados para a investigação, que se traduz na análise comparativa do financiamento da educação na etapa obrigatória de escolarização em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México.

Para compreensão do objeto, à luz da historicidade dos países pesquisados, foi necessário o estudo de conceitos como: Estado, Federalismo e Relações Intergovernamentais. Metodologicamente, seguiremos amparados pelos estudos da Educação Comparada, com vistas a subsidiar a análise da base documental acerca dos efeitos das instituições federativas sobre o financiamento na etapa obrigatória de escolarização.

As escolhas metodológicas para o desenvolvimento da pesquisa tornaram-se fundamentais à organização dos estudos em momentos específicos, devidamente caracterizados e que podem ser compreendidos como:

I) Aproximações com a temática: nessa etapa desenvolvida no capítulo 1, buscamos sistematizar a produção existente acerca do tema proposto, a partir do levantamento de teses, dissertações e artigos no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e das revistas especializadas: Portal de difusão da produção científica hispânica (Dialnet), Biblioteca Eletrônica Científica Online (SciELO), Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca) e Revista Ibero-americana de Estudos em Educação (RIAEE), para que pudéssemos efetuar uma imersão nos trabalhos que trouxessem contribuições ao problema de investigação.

II) Pesquisa de documentos oficiais desenvolvida nos capítulos 3, 4 e 5: nessa fase procuramos identificar documentos legais que possibilitassem a análise da organização da etapa obrigatória de escolarização e o financiamento da educação nos três países pesquisados.

A partir da revisão da literatura foi possível perceber que a discussão sobre o financiamento da etapa obrigatória de escolarização em contextos federativos

perpassa pela articulação entre os conceitos de Estado, Federalismo e Relações Intergovernamentais.

Na próxima seção, elucidaremos os elementos conceituais que fundamentaram esta pesquisa.

2.1 ESTADO, FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Para discutir o financiamento da educação em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México, e as relações intergovernamentais para a garantia da etapa obrigatória de escolarização, serão abordados os principais conceitos norteadores da pesquisa, como Estado, Federalismo e Relações Intergovernamentais que subsidiam a análise do objeto.

2.1.1 Formas de Estado

Antes de conceituarmos federalismo, é importante a compreensão do que é Estado e de suas diferentes formas. O termo Estado deriva do latim *status*, que significa estado, posição e ordem.

O Estado Moderno surgiu na segunda metade do século XV com o desenvolvimento do capitalismo mercantil nos países europeus, principalmente, na França, na Inglaterra e na Espanha e, posteriormente, na Itália, onde surgiu o primeiro teórico a refletir sobre a formação dos Estados Modernos, Maquiavel, no livro *O príncipe*, publicado em 1531. A obra trouxe o termo “Estado” pela primeira vez, no capítulo I: “[...] todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados” (MAQUIAVEL, 2001, p. 3).

Os estudos sobre o Estado foram se expandindo a partir do século XVI e a teoria de Max Weber sobre o campo ganhou centralidade a partir do século XX. Para Weber (1982), Estado é aquela comunidade humana que, dentro de um determinado território - este, o ‘território’, faz parte de suas características – reclama para si o monopólio da coação física legítima. De acordo com o autor, entendemos que Estado é uma associação política, e nesse sentido, a política deve ser entendida como uma ação

que resulta numa distribuição relativa de força entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado.

Azambuja (2008) complementa essa definição ao admitir que existem duas formas de Estado: a simples e a composta. Na forma simples, mais conhecida como Estado Unitário, o poder de decisão se concentra em um órgão central que, uniformemente, estende sua ação por todo o território. A forma composta envolve a união de duas ou mais entidades políticas, na qual o Estado Unitário, fortemente centralizado, se transforma num Estado com unidades federadas, ou seja, surge o Estado Federal, que é um Estado de estados.

Cassini (2011), em sua dissertação de mestrado, explica a classificação das formas de Estado e acentua que Magalhães (2000) amplia a visão das formas de Estado descrita por Azambuja (2008). A autora realça ainda que, para Magalhães (2000), a tradicional classificação de Estado Unitário e Estado Federal já está superada por não comportar as diferentes formas de estados existentes.

Cassini (2011) apresenta um esquema de classificação das formas de Estado, baseado em Magalhães (2000), destacando que os Estados Unitários podem ser: Simples (modelo já superado); desconcentrado (possível apenas em Estados autoritários) e descentralizado (Portugal e França). Os Estados Federados podem ser classificados como: Centrípeto (Estados Unidos, Suíça e Alemanha); Centrífugo (Brasil); Dois Níveis (Estados Unidos, Argentina e México) e Três Níveis (Brasil, Bélgica), ressaltando que existem, ainda, os Estados Autônomicos (Espanha) e os Estados Regionais (Itália).

Após a apresentação das formas de Estado, discutiremos as diversas formas que o federalismo assumiu em contextos estudados.

2.1.2 Federalismo

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 nacional, com jurisdição nacional, e de governos subnacionais, com jurisdição sobre áreas determinadas do território nacional (ANDERSON, 2009).

Anderson (2009, p. 17), afirma que “[...] o federalismo tem importância crescente no mundo.” Destacando que as Nações Unidas reconhecem 192 países e, dentre esses, 28 são federações, abrangendo cerca de 40% da população mundial. É importante destacar que cada federação é única e que elas surgiram em diferentes circunstâncias e contextos.

Elazar (1991) desenvolveu um estudo comparativo entre três modelos políticos de organização do Estado moderno, que são: piramidal, centro-periferia e matricial. O modelo piramidal compreende o modo como é pensado o Estado unitário, com centralização vertical do poder. No modelo centro-periferia, a concentração de poder se encontra em um núcleo e é disperso gradativamente para as partes mais distantes, com intensidade maior ou menor, dependendo de cada caso. O terceiro modelo político de organização do Estado é o matricial, que reflete uma política composta de arenas que são mantidas juntas pelo enquadramento de instituições comuns e um compartilhamento de informações em rede.

O Estado federal, organizado no modelo matricial, reúne diversas unidades políticas no mesmo território sob a mesma soberania, numa configuração descentralizada, onde o poder nacional mantém a federação unida e normatizada constitucionalmente. Para o autor “[...] in a matrix, there are no higher or lower power centers, only larger or smaller arenas of political decision making and action. This is a more accurate description of a federal” (ELAZAR, 1991, p. 37)⁵.

As federações se diferem quanto à composição social, econômica e institucional, pois, incluem países com grandes extensões territoriais e outros com territórios pequenos; países desenvolvidos economicamente (ricos) e países pouco desenvolvidos economicamente (pobres); países com população homogênea ou bastante diversificada; países com dois níveis de governo e outros com três níveis; e, em

⁵ Tradução: “em uma matriz, não há centros de poder superior ou inferior, apenas arenas maiores ou menores de tomada de decisão e ação política. Essa é uma descrição mais precisa de um federal” (ELAZAR, 1991, p. 37).

algumas federações, o poder é fortemente centralizado, enquanto em outras federações o poder é descentralizado.

Desse modo, destacamos que não é possível abordar o federalismo como uma forma idêntica de organização no tempo e no espaço, pois elas surgiram em contextos díspares, cada uma como resultado de opções políticas ou de razões históricas diversas.

No Estado Federal Moderno, a Federação⁶ começou com a formulação da Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787, que tinha como propósito o fortalecimento das colônias norte-americanas que haviam declarado independência da coroa inglesa em 1776, e que se encontravam organizadas sob a forma de uma confederação⁷ desde 1777. Os Estados-membros renunciaram à sua soberania para a formação de um novo Estado soberano, mas mantiveram sua autonomia política, a fim de regular questões de interesse local, devendo, entretanto, obediência à Constituição Federal.

Souza (2008) faz uma diferenciação entre os conceitos de federação e federalismo. A autora sintetiza que

[...] a federação é uma forma organizacional específica, que inclui instituições e técnicas que pretendem dar conta de uma realidade tangível [...] o federalismo é ideologia política, no sentido de ser um meio (e não um fim em si mesmo), através do qual interesses são conscientemente defendidos e persistentemente perseguidos (SOUZA, 2008, p. 34).

Nesse mesmo sentido, Araujo (2005) caracteriza o federalismo e as atribuições dos entes federados. Para a autora,

O federalismo pode ser caracterizado como o pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns, ou seja, uma divisão da organização político e territorial do poder com duas soberanias: a dos governos subnacionais e a do governo central, os primeiros têm autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais, e o

⁶ Federação, do latim *foedus*, genitivo *foederis*, significa pacto, contrato, tratado, convenção, aliança etc., é uma convenção pela qual um ou mais chefes de família, uma ou mais comunas, um ou mais grupos de comunas ou Estados, obrigam-se recíproca e igualmente uns em relação aos outros para um ou mais objetos particulares, cuja carga incumbe especial e exclusivamente aos delegados da federação (PROUDHON, 2001, p. 90).

⁷ A Confederação significa uma aliança entre entidades políticas soberanas para a consecução de determinados fins (ARAUJO, 2005, p. 79).

segundo tem o propósito de retratar e garantir os interesses de toda a população do país (ARAUJO, 2005, p. 78-79).

Mediante ao exposto, destacamos que federação e federalismo são conceitos diferentes, mas articulados, federação compreende a forma de organização do Estado e seus entes federativos, com atribuições prescritas na Constituição, enquanto federalismo é um termo vinculado às ideias, aos valores e às concepções do mundo que representam a diversidade na unidade.

Nos estados federais, Araujo (2013) destaca que existem dois tipos de relações intergovernamentais: a competitiva e a cooperativa. Na relação competitiva, também conhecida como modelo dual, há a presença de duas esferas de poder; já a relação cooperativa prioriza o desenvolvimento de mecanismos de aproximação, cooperação e auxílio entre o governo nacional e os entes federados. A autora afirma que o federalismo cooperativo é uma forma de organização do Estado que se contrapõe ao federalismo dual, uma vez que os entes são dotados de competências horizontais, as comuns e as concorrentes, que os vinculam para atuarem em conjunto, com a finalidade de atingirem objetivos comuns. A autora diz que

[...] o pressuposto fundamental do modelo dual é a defesa da competição política, territorial e fiscal como forma de controle mútuo entre os níveis de governo, bem como a possibilidade de os cidadãos exercerem a *accountability* sobre as competências administrativas de cada nível de governo. Já o pressuposto básico do modelo cooperativo é o estímulo a uma maior integração entre as políticas, com ênfase na equalização de condição de vida em todo o território nacional (ARAUJO, 2013, p. 789-790).

Nesse sentido, entendemos que, no Estado federativo cooperativo, o governo nacional deve atuar tanto na coordenação quanto na cooperação federativa para garantir a equalização das políticas sociais.

Segundo Tormes e Farenzena (2019), apesar da diversidade de modelos federativos, existe um consenso entre alguns autores como Ventura (2002), Martins (2011), Abrucco (2010), Oliveira (2007) e Bobbio (2010) sobre os modelos de federalismo existentes no mundo: Centrípeto (quando os poderes se concentram mais no ente nacional e menos nos entes subnacionais), Centrífugo (quando os mecanismos jurídicos e constitucionais buscam equilibrar as relações entre o ente nacional e os demais entes federados) e Equilíbrio (quando os mecanismos jurídicos e

constitucionais buscam equilibrar as relações entre o ente nacional e os demais entes federados).

Conforme Carmagnani (1993), o federalismo é uma forma dinâmica de governo que tem uma forte capacidade de transformação e adaptação ao desenvolvimento das regiões e dos países, visível tanto na tensão quanto na colaboração entre os entes federativos.

Na próxima seção, abordaremos a diferença entre federalismo e relações intergovernamentais (RIGs)⁸.

2.1.3 Relações Intergovernamentais

No Estado Federativo as relações entre os entes federados se dão a partir do arranjo federativo entre União, estados e municípios e para tanto influenciam as políticas educacionais.

Souza (2002) destaca que a literatura sobre descentralização, relações intergovernamentais (RIGs) e federalismo, tanto em estados unitários como em estados federais existem tensões entre níveis de governo e que essas tensões, em muitos países com diferentes características culturais, sociais, políticas e econômicas, têm favorecido as unidades subnacionais com a adoção de medidas de descentralização de seus governos e instituições e a ampliação da participação da comunidade local nos processos de tomada de decisão.

A partir dessas considerações, entendemos ser necessário diferenciar os conceitos de federalismo e de relações intergovernamentais. Para Cocorda (2000), Federalismo e RIGs são conceitos complementares: o federalismo é dedicado a definir normativamente os padrões de organização política do Estado e as RIGs referem-se

⁸ O termo se originou na década de 1930 nos Estados Unidos, com o advento do New Deal e seu esforço de combater os efeitos sociais e econômicos da Grande Depressão. Sua origem está na relação com as políticas públicas, seus cursos de ação e seus efeitos práticos, tendo em vista especialmente o crescimento das atribuições do governo nacional em relação às políticas sociais (WRIGHT, 1974).

à implementação de políticas públicas, às ações dos agentes públicos e aos mecanismos de coordenação entre os níveis de governo.

As relações intergovernamentais estudam as relações entre os diferentes níveis de governo, ou seja, como as diferentes esferas governamentais se articulam para resolver problemas comuns. Nesse sentido, os conceitos de relações intergovernamentais, centralização e descentralização, não são sinônimos, mas, são complementares ao federalismo. Além disso, esses conceitos não são estanques e têm sido cada vez mais reconhecidos como processos, sendo passíveis de mutações constantes (SOUZA, 2002).

Para Elazar (1987, p. 34-35), a descentralização não deve ser confundida com a não-centralização. O autor enfatiza que:

“[...] no centralization, the structured dispersion of powers among many centers whose legitimate authority is constitutionally guaranteed, is the key to the widespread and entrenched diffusion of power that remains the principal characteristic of, and argument for, federal democracy. No centralization is not the same as decentralization, though the latter term is frequently and erroneously used in its place to describe federal systems. Decentralization implies the existence of a central authority, a central government that can decentralize or recentralize as it desires. In decentralized systems, the diffusion of power is actually a matter of grace, not right; in the long run, it is usually treated as such. In a noncentralized political system, power is so diffused that it cannot be legitimately centralized or concentrated without breaking the structure and spirit of the constitution. The classic federal systems the United States, Switzerland, and Canada have such noncentralized systems. Each has a general, or national, government that functions powerfully in many areas for many purposes, but not a central government controlling all the lines of political communication and decision making. In each, the states, cantons, or provinces are not creatures of the federal government but, like the latter, derive their authority directly from the people”⁹.

⁹ Tradução: “[...] a não centralização, a dispersão estruturada de poderes entre muitos centros cuja autoridade legítima é garantida constitucionalmente, é a chave para a difusão ampla e arraigada do poder que continua a ser a principal característica e argumento para a democracia federal. Não centralização não é o mesmo que descentralização, embora o último termo seja frequentemente e erroneamente usado em seu lugar para descrever sistemas federais. A descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar como desejar. Em sistemas descentralizados, a difusão do poder é, na verdade, uma questão de graça, não de direito; em longo prazo, geralmente é tratado como tal. Em um sistema político não centralizado, o poder é tão difuso que não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem quebrar a estrutura e o espírito da constituição. Os sistemas federais clássicos dos Estados Unidos, Suíça e Canadá têm tais sistemas não centralizados. Cada um tem um governo geral, ou nacional, que funciona poderosamente em muitas áreas para muitos propósitos, mas não um governo central que controla todas as linhas de comunicação política e tomada de decisões. Em cada um, os estados, cantões ou

A concepção defendida pelo autor 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, a centralização e a descentralização têm sido fenômenos concomitantes, e não excludentes, tornando complexas as relações intergovernamentais”.

Assim, a descentralização federativa é definida como “[...] um 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” (FALLETI, 2006, p. 60).

Para fins do estudo, destacamos as distintas capacidades dos governos subnacionais em tributar e gastar os recursos e o papel do governo nacional na redistribuição e equalização fiscal entre os entes federativos. Assim, faremos uma rápida abordagem do federalismo fiscal no âmbito das relações intergovernamentais, destacando somente a repartição de receitas.

O Federalismo Fiscal, segundo Fonseca (2017), faz parte do acordo federativo em que é atribuída, para cada ente federativo, a competência para arrecadar tributos, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos, e na prestação de bens e serviços públicos para a sociedade.

Apesar de a descentralização fiscal constituir-se um aspecto importante para que os governos subnacionais possam consolidar as políticas sociais, nem sempre ela tem efeitos positivos. De acordo com Rezende (2007, p. 64), “[...] a descentralização é em princípio o caminho que aproxima a alocação de recursos públicos para os entes federativos, mas pode entrar em conflito com a importância de assegurar a garantia do direito à educação, devido às desigualdades fiscais”.

províncias não são criaturas do governo federal, mas, como este, derivam sua autoridade diretamente do povo (ELAZAR, 1987, p. 34-35).

Por conseguinte, as transferências intergovernamentais de caráter redistributivo é o tipo de transferência de recursos mais utilizado com o objetivo de minimizar as desigualdades fiscais entre os entes federativos. Para Mendes et al. (2008), 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.

Portanto, é principalmente por meio das transferências intergovernamentais condicionadas e redistributivas que o governo nacional busca coordenar o comportamento dos governos subnacionais, ao induzir a adesão desses entes a suas políticas e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades fiscais entre eles.

A compreensão de Estado, de Federalismo e de Relações Intergovernamentais sustentará a análise do objeto de estudo. O grau de autonomia dos governos subnacionais em relação ao governo nacional depende de como as relações intergovernamentais estão desenhadas em cada contexto e para realização deste, foi utilizada a Metodologia de Ferrer (2002) que será abordada na próxima seção.

2.2 EDUCAÇÃO COMPARADA

Com base nos conceitos apresentados, buscamos, por meio da metodologia da Educação Comparada, desenvolver a questão de investigação: Como os governos nacionais do Brasil, da Argentina e do México se relacionam com as unidades subnacionais quanto ao financiamento da etapa obrigatória de escolarização?

A Educação Comparada é um rico instrumento analítico dos sistemas educativos, auxiliando na identificação de convergências e divergências e na compreensão da realidade nacional perante outros países, principalmente, no campo das políticas públicas e gestão da educação (CARVALHO, 2013).

Assim, quanto à análise dos conteúdos passíveis de comparações para a área de educação Lourenço Filho (2004) destaca que:

O nome Educação Comparada reserva-se, no entanto, a designar certo ramo de estudos que primeiramente se caracterizam pela vasta escala de observação de que se utilizam, por força de seu objeto. O que a Educação Comparada se propõe fazer, partindo das formas institucionalizadas do ensino, é aprofundar a análise desse processo, nas relações que apresente com as circunstâncias da existência dos vários grupos sociais, e da integração deles na sociedade nacional (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 17-18).

Dessa forma, partimos do princípio que a prática de comparar é “[...] um dos [recursos] fundamentais nas atividades de conhecer [e que], para bem comparar, torna-se necessário analisar o que se pretende conhecer, a análise possibilita multiplicar os aspectos dos confrontos possíveis” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 48).

Para Trojan e Sanchez (2009) os estudos comparados em educação são relevantes pela possibilidade de

Constituir-se em instrumento fundamental para enriquecer os conhecimentos pedagógicos sobre temas educacionais, para avaliar os impactos das políticas educacionais, para identificar, analisar e avaliar soluções adotadas para problemas em comum e evitar a repetição de erros já vivenciados por outros para, assim, identificar certas regularidades entre os sistemas educacionais, bem como problemas como evasão e repetência, formação inicial e continuada dos profissionais, nível de obrigatoriedade e universalização, financiamento e recursos investidos. E, sobretudo, conhecer melhor o próprio sistema (TROJAN; SANCHEZ, 2009, p. 4).

A partir dessas contribuições, entendemos que a Educação Comparada deixa evidente que o seu principal objetivo não é só encontrar convergências e divergências, mas interpretar os processos educacionais. Para isso, é fundamental que haja uma diminuição de barreiras e uma expansão de visões e de diálogos, conhecendo novas práticas, analisando não apenas os fatos, mas, sobretudo, os contextos.

Corroborando esse entendimento, Ferreira (2008) afirma que:

A Educação Comparada deve afirmar-se como um saber dinâmico, aberto metodologicamente, ciente de que a sua performance depende da atenção que prestar a outros domínios do conhecimento e da sua capacidade em acolher preocupações diversas, consciente que o seu objeto é marcado pelo percurso histórico e pelo contexto econômico-social em que se insere e, claro está, fortemente empenhado em contribuir para o melhor conhecimento da educação através da comparação de suas manifestações (FERREIRA, 2008, p. 136).

A comparação sempre esteve presente na evolução do pensamento humano e na construção do saber. A compreensão da dinâmica dos sistemas educacionais ou de aspectos a eles relacionados, por via da comparação é um desafio e uma necessidade

da atualidade. Esse método surgiu no século XIX, mas só ganhará *status* acadêmico no século XX; e sua expansão não ocorreu sob o signo da uniformidade das abordagens, pois a complexidade do mundo não pode ser explicada de uma única forma. Além disso, a Educação Comparada, desde o seu surgimento, sempre foi vocacionada para compreender a dinâmica dos sistemas educacionais ou de aspectos com eles relacionados por via da comparação (FERREIRA, 2008).

Ciavatta (2009) destaca que os estudos comparados sustentam informações mais interessantes que as resultantes de uma leitura num só contexto. A autora destaca que a multiplicidade e a complexidade da Educação Comparada, envolvem muitas áreas: história, sociologia, economia e outras, e pode ser estudada por todos, o que a torna mais apropriada para uma visão do geral.

Ao refletir sobre a verdade dos estudos comparados, sobre sua epistemologia, vemos que eles se fazem compreensíveis e convincentes na medida em que a sociologia, a história, a antropologia, a política, a educação etc. são remetidas à história de sua elaboração. Nelas estão presentes os sujeitos sociais que as produziram e as ideologias que permearam suas ideias sobre a verdade científica (CIAVATTA, 2009, p. 129).

Na perspectiva da autora, comparar significa confrontar estabelecendo relações entre os objetos com o objetivo de emitir um juízo de valor e incorporar novos conhecimentos. Os comparatistas, habitualmente, confrontam semelhanças e diferenças para a compreensão do contexto em que está inserido o objeto de estudo.

Em uma perspectiva mais abrangente, Ferrer (2002) adotou um enfoque interpretativo antropológico. Sua proposta é destacar os fatores exógenos e endógenos, detectando a diferença entre eles e utilizando-os como fatores interpretativos da educação praticada em diferentes países. O autor destaca a importância da comparação para explicar os sistemas educativos, destacando quatro finalidades:

1) Ilustrar sobre las diferencias y similitudes que hay entre los diversos sistemas educativos de los países; 2) Mostrar la importancia que tienen los factores contextuales a los sistemas educativos como elementos explicativos de los mismos; 3) Establecer las posibles influencias que tienen los sistemas educativos sobre determinados factores contextuales; 4) Contribuir a comprender mejor nuestro sistema educativo, mediante el conocimiento de los sistemas educativos de otros países (FERRER, 2002, p.23).¹⁰

¹⁰ 1) Ilustrar as diferenças e semelhanças entre os diversos sistemas educacionais dos países; 2) Mostrar a importância dos fatores contextuais para os sistemas educacionais como elementos

Na perspectiva mais ampliada de Ferrer (2002, p.45-46), que também traz os fatores que favoreceram a valorização da Educação Comparada nos últimos tempos, são descritas na citação abaixo:

La internacionalización de los fenómenos sociales, económicos y políticos, en general, y de la educación, en particular; Cambios en el orden político mundial, como la creación del espacio político de la Unión Europea e iniciativas embrionarias similares en América Latina; La creciente importancia de los movimientos migratorios entre países, lo que implica cambiar o adecuar la formación educativa de la población (preparándose en y para un contexto cultural concreto a través de su sistema educativo) y un contexto cultural diferente; La conciencia de que, en la nueva sociedad del conocimiento, el mundo se divide cada vez más en dos o tres grupos de países, no solo en términos económicos, sino también en educación. Se cree que, precisamente porque las desigualdades no son solo económicas, la educación puede contribuir al mejoramiento de los países y su adaptación a este nuevo tipo de sociedad; La creciente importancia mediática de ciertos organismos internacionales que trabajan en el campo de la educación. La educación comparada trabaja en estrecha colaboración con ellos; Mayor comprensión internacional y mayor conciencia de la necesidad de educación para la paz. Este, de hecho, es uno de los objetivos clásicos de la Educación Comparada.¹¹

Dessa forma, compreendemos a Educação Comparada como um método de pesquisa que apresenta várias possibilidades de comparações para além das convergências e divergências, analisando não somente os fatos, mas, sobretudo, os contextos, considerando o sentido histórico destes e de outros problemas que envolvam a educação. A Educação Comparada será, portanto, utilizada, neste estudo, para comparar os mecanismos de distribuição dos recursos financeiros em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México.

explicativos dos mesmos; 3) Estabelecer as possíveis influências que os sistemas educativos exercem sobre determinados fatores contextuais; 4) Contribuir para uma melhor compreensão do nosso sistema educacional, através do conhecimento dos sistemas educacionais de outros países (FERRER, 2002, p.23).

¹¹ A internacionalização dos fenômenos sociais, econômicos e políticos, em geral, e da educação, em particular; mudanças na ordem política mundial, como a criação do espaço político da União Europeia e iniciativas embrionárias semelhantes na América Latina; A crescente importância dos movimentos migratórios entre países, o que implica alterar ou adaptar a formação educacional da população (preparando-se em e para um contexto cultural específico através do seu sistema educativo) e um contexto cultural diferente; A consciência de que, na nova sociedade do conhecimento, o mundo está cada vez mais dividido em dois ou três grupos de países, não só em termos econômicos, mas também educativos. Acredita-se que, justamente porque as desigualdades não são apenas econômicas, a educação pode contribuir para a melhoria dos países e sua adaptação a esse novo tipo de sociedade; A crescente importância mediática de certas organizações internacionais que trabalham na área da educação. A educação comparada trabalha em estreita colaboração com eles; Maior compreensão e conscientização internacional sobre a necessidade de educação para a paz. Este, aliás, é um dos objetivos clássicos da Educação Comparada (FERRER, 2002, p.45-46).

Diante das diversas possibilidades de comparações educacionais, realizamos a análise de conteúdo numa perspectiva comparada a partir das contribuições de Ferrer (2002), dividida em seis fases: Fase pré-descritiva; Fase Descritiva; Fase Interpretativa; Fase de Justaposição; Fase Comparativa e Fase Prospectiva¹², conforme demonstrado na figura a seguir:

Figura 1 - Esquema das fases do Método Comparativo de Ferrer (2002)



Fonte: Elaborado pela autora com base em Ferrer (2002).

O objetivo da Fase pré-descritiva é estabelecer o referencial teórico a partir do qual a pesquisa deve ser desenvolvida, seguindo três passos essenciais para realizá-la corretamente:

1. Seleção, identificação e justificação do problema: foi definido o tema geral do estudo que é o financiamento da educação em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México e as relações intergovernamentais para a garantia da etapa obrigatória

¹²A Fase Prospectiva não será realizada, a prospecção sobre a temática fica aberta para outros estudos no futuro.

de escolarização. Realizamos as buscas nos repositórios acadêmicos e selecionamos as pesquisas que dialogam com a temática. Dos 720 trabalhos selecionados na revisão de literatura, não encontramos estudos comparados realizados conjuntamente nos três países, assim, justificamos a relevância da pesquisa.

2. Formulação da hipótese: em que pesem os diferentes arranjos, os Estados Federais brasileiro, argentino e mexicano, no que se refere ao financiamento, atuam de forma cooperativa com os entes federados na garantia da etapa obrigatória de escolarização.

3. Delimitação da pesquisa:

Os conceitos, o objeto e a área de estudo da pesquisa são os da comparação do financiamento educacional para a garantia da etapa obrigatória de escolarização no Brasil, na Argentina e no México a partir do marco teórico de Estado, Federalismo e Relações Intergovernamentais.

Os procedimentos de investigação utilizaram a consulta bibliográfica. No primeiro momento da pesquisa bibliográfica, “[...] desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2011, p. 50), foram selecionadas as produções científicas que abordam a organização da educação e o financiamento em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México.

Na Fase Descritiva, descrevemos as formas de Estado adotadas em cada país estudado, a organização da etapa obrigatória de escolarização e a forma que a educação é financiada nesses contextos. Utilizamos os recursos figuras e tabelas, quadros e organogramas para facilitar a compreensão do leitor, com rigorosa atenção nas fontes e na homogeneidade na descrição dos dados.

Na Fase Interpretativa, interpretamos a influência dos fatores contextuais e suas implicações na configuração do Estado, na organização da etapa obrigatória de escolarização e na definição da forma do financiamento educacional.

Na Fase de Justaposição, confrontamos os dados apresentados na descrição.

Na Fase Comparativa, demonstramos a aceitação ou a rejeição das hipóteses e finalizamos o texto.

Dessa forma, as Fases do Método Comparativo de Ferrer (2002) contribuíram para a descrição e análise do desenho do federalismo no Brasil, na Argentina e no México e suas implicações no financiamento da etapa obrigatória de escolarização, ancoradas nos conceitos de Estado, Federalismo e Relações Intergovernamentais, na base documental e no diálogo com as fontes.

Na perspectiva que a Educação Comparada analisa não apenas os fatos, mas, a relação entre os fatos e os contextos. Nos capítulos 3, 4 e 5 abordaremos os contextos federativos e a organização da educação no Brasil, na Argentina e no México para compreender como os governos nacionais se relacionam com as unidades subnacionais para a oferta da etapa da escolarização obrigatória.

3 CONTEXTOS FEDERATIVOS E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

O capítulo tem por objetivo articular o processo de constituição do federalismo no Brasil com a organização da oferta da etapa obrigatória de escolarização. Na perspectiva das Fases do Método Comparativo de Ferrer (2002), descreveremos as características do federalismo brasileiro a partir das Constituições, as relações intergovernamentais com foco na repartição das receitas, as competências da União, estados e municípios e o histórico da organização da etapa obrigatória da escolarização.

3.1 CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O Brasil é uma República Federativa, conforme o artigo 1º da Constituição Federal de 1988. Destacamos que a Portaria Ministerial nº PR-47, de 01 de março de 2021, divide o território brasileiro em 26 estados, 5.568 municípios, mais Distrito Federal e Distrito Estadual de Fernando de Noronha (BRASIL, 2021). A partir disso, iremos explanar a complexa relação entre os entes federativos que provoca tensões nas relações intergovernamentais, dado ao federalismo tridimensional brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 estabelece no artigo 2º que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Adotou no Poder Executivo o federalismo tridimensional ao prescrever que são entes federativos a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. O artigo 44 descreve que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo estruturado sob a forma bicameral.

O Poder Judiciário Federal está organizado em três graus de jurisdição. A justiça de primeiro grau é estadual e federal, enquanto o segundo grau é composto pelos tribunais de justiça estadual e por cinco Tribunais Regionais Federais. O Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal formam o terceiro grau de jurisdição (jurisdição máxima em litígios ou pretensões que envolvam matéria constitucional). Há três justiças especiais: a Justiça do Trabalho, a Justiça Eleitoral e a Justiça Militar (ENGELMANN; BANDEIRA, 2017).

Embora não integre a estrutura estatal brasileira da divisão dos poderes, um importante articulador para garantir o direito à educação é o Ministério Público, uma instituição autônoma, independente e defensora da ordem jurídica e dos interesses sociais, conforme dispõe a Constituição Federal.

A primeira Constituição do Brasil foi outorgada no ano de 1824. A principal medida dessa Constituição foi o fortalecimento do poder pessoal do Imperador, com a criação do Poder Moderador, que estava acima dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O Imperador passou a nomear os governadores das províncias (BRASIL, 1824).

Para Carvalho (1993), o período regencial (1831 a 1840) foi marcado pela eliminação dos resíduos absolutistas da Constituição de 1824, sendo que a Reforma Constitucional de 1834 adotou alguns elementos federais, tais como as assembleias provinciais, a divisão da receita tributária e a eliminação do Conselho de Estado. O autor destaca que “[...] o auge do reformismo ocorreu em 1831, quando a Câmara dos Deputados aprovou um projeto de reforma da Constituição no sentido de criar uma monarquia federal e constitucional” (CARVALHO, 1993, p. 60). Assim, a Reforma Constitucional pode ser entendida como um ensaio de federalismo no império.

Dessa forma, foram criadas assembleias provinciais e executivos municipais, e estabelecida a divisão de receitas entre governo nacional e províncias. Do lado constitucional, extinguiram-se o Conselho de Estado, o Poder Moderador e o caráter vitalício do Senado, resíduos absolutistas da Constituição. O projeto criou uma verdadeira federação e uma quase ditadura da Câmara, pois com o fim do Poder Moderador, ela não poderia ser dissolvida. O projeto não foi aceito pelo Senado. Congresso e a imprensa travaram grandes debates. Por um lado, havia entusiasmo entre os reformistas pelo modelo de federação norte-americano, por outro, havia principalmente entre a elite educada em Coimbra, o grande temor da fragmentação do país se as reformas fossem levadas longe demais. Chamou a atenção o perigo de copiar as instituições americanas, particularmente o federalismo (CARVALHO, 1993).

Após a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, o Marechal Teodoro da Fonseca se tornou Presidente do Brasil e instituiu uma comissão de cinco pessoas para apresentar uma proposta de uma nova Constituição. Em 24 de fevereiro de 1891

foi promulgada a Constituição Republicana e suas principais inovações foram a instituição do Estado Federativo e da forma republicana de governo, bem como o estabelecimento da independência entre os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (FAUSTO, 2006, p. 249-250).

O período compreendido entre 1889-1930 é conhecido na história do Brasil como República Velha, foi marcado pelo domínio dos estados com maior poder econômico e abandono dos estados pobres (ARAUJO, 2005). Não vamos relatar os principais acontecimentos, o foco da seção é a análise das Constituições.

Segundo Fausto (2006), após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas tornou-se Presidente da República e, em novembro de 1933, convocou a Assembleia Constituinte. Depois de meses de debates, a Constituição foi promulgada em 14 de julho de 1934. O autor destaca que

A Constituição de 1934 se assemelhava à de 1891 ao estabelecer uma República Federativa, mas apresentava vários aspectos novos, como reflexo das mudanças ocorridas no país. O modelo inspirador era a Constituição de Weimar, ou seja, da República que existiu na Alemanha entre o fim da Primeira Guerra Mundial e a ascensão do nazismo. Três títulos inexistentes nas Constituições anteriores tratavam da ordem econômica e social; da família, educação e cultura; e da segurança nacional (FAUSTO, 2006, p. 351-352).

O autor ressalta ainda que Getúlio Vargas revogou a Constituição de 1934 e, em 10 de novembro de 1937, outorgou uma nova Constituição, extinguindo o Congresso. A Carta Constitucional do Estado Novo, de inspiração autoritária, acabou com os partidos políticos e concentrou o poder nas mãos do chefe supremo do Executivo. O autor aponta que “[...] o presidente tinha o poder de governar através dos decretos-leis, pois não se realizaram nem o plebiscito nem as eleições para o Parlamento. Os governadores dos estados se tornaram interventores” (FAUSTO, 2006, p. 305-306).

Todavia, Araujo (2005, p. 162), destaca que:

O Estado Novo, instaurado em 1937, representou a culminância desse processo de progressiva centralização autoritária, com a consequente perda de sentido da ideia de federação descentralizada erigida em 1891. Com efeito, a Carta de 1937 estilhaçou o princípio da federação, apesar de formalmente declarar, em seu Art. 3º, que o País era um Estado federal. Isso porque o Art. 176 permitia ao presidente confirmar ou não o mandato dos governadores eleitos e, caso não confirmasse, decretar intervenção, o que foi a prática corrente durante todo o período. Todavia, mesmo esse caráter de centralização autoritária não alterou substancialmente o pacto oligárquico,

visto que, mesmo sob as interventorias, as elites políticas estaduais continuaram fortes no cenário local, e muitos interventores tiveram que selar pactos e alianças para garantir um mínimo de estabilidade política e econômica.

Dessa forma, a Constituição de 1937 concedeu poderes ao presidente de decretar intervenção nos estados, de afastar funcionários públicos (civis e militares), de expedir decretos-leis, de dissolver o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e o Senado Federal), as Assembleias Legislativas dos estados e as Câmaras Municipais.

Araujo (2005) destaca que o artigo 186 da Constituição de 1937 declarou o estado de emergência em todo o território nacional e o artigo 187 estabelecia que o estado de emergência deveria ser mantido até a realização de um plebiscito nacional para aprovação da Constituição do Estado Novo. As eleições para o Parlamento Nacional e novas constituições estaduais seriam outorgadas após a realização do plebiscito, que nunca aconteceu.

Após a Segunda Guerra Mundial, as ditaduras entraram em crise e Getúlio Vargas foi deposto em 29 de outubro de 1945. No fim desse mesmo ano foram realizadas eleições para a Presidência da República e o general Eurico Gaspar Dutra venceu o pleito, sendo empossado em 31 de outubro de 1946, governando o Brasil por meio de decretos-lei, enquanto o Congresso elaborava e votava uma nova Constituição.

Essa nova Constituição, datada de 18 de setembro de 1946, restabeleceu o princípio da democracia de 1934 e foi promulgada seguindo a legalidade, respeitando as decisões do Congresso recém-eleito, que assumiu as tarefas de Assembleia Nacional Constituinte. A Constituição de 1946 devolveu a independência aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e restaurou o equilíbrio entre esses poderes. O Brasil foi definido como uma República Federativa, estabelecendo as atribuições da União, Estados e municípios e a eleição direta para presidente da República, com mandato de cinco anos (FAUSTO, 2006).

Levado novamente ao poder em 31 de janeiro de 1951, Getúlio Vargas governa até 1954, quando perde o apoio das Forças Armadas e, num último e trágico ato, na manhã de 24 de agosto, comete suicídio em seus aposentos no Palácio do Catete (FAUSTO, 2006).

Em seguida, de Juscelino Kubitschek a João Goulart, passamos pela estabilidade política embalada pelos altos índices de desenvolvimento econômico, pela renúncia de Jânio Quadros, pela restrição dos poderes infligida pelo parlamentarismo e pela volta ao presidencialismo, ambas no governo de João Goulart, até chegarmos ao Golpe Militar de 1964 (FAUSTO, 2006).

Não aprofundamos na história política do Brasil nos períodos de 1951 a 1964 pelo fato do objetivo de a seção ser a discussão das Constituições brasileiras.

Instalado em 1964, o governo ditatorial dominava e controlava a atuação dos parlamentares no Congresso Nacional. O Executivo federal encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de Constituição, aprovada pelos parlamentares em 24 de janeiro de 1967, que manteve a Federação, ampliou os poderes da União, especialmente em matéria de segurança nacional e adotou a eleição indireta para presidente da República, por meio de um Colégio Eleitoral formado pelos integrantes do Congresso Nacional e de delegados indicados pelas Assembleias Legislativas.

Essa Constituição recebeu emendas por sucessivas expedições de Atos Institucionais - AIs, que serviram como mecanismos de legitimação e legalização das ações políticas dos militares, dando a eles poderes extraconstitucionais. Entre 1964 e 1985, verifica-se uma forte centralização do poder no governo nacional. Nesse sentido, Fausto (2006, p. 475) afirma que “[...] a sucessão presidencial se realizava, de fato, no interior da corporação militar, com audiência maior ou menor da tropa, conforme o caso, e decisão final do Alto Comando das Forças Armadas”. De acordo com o autor, parecia que o Congresso elegia o Presidente da República, indicado pela Arena, todavia, descontados os votos da oposição, o Congresso apenas sacramentava a ordem vinda das Forças Armadas.

A abertura política resultou no retorno da democracia e da organização federativa ao país e teve como marco a eleição dos governadores e da Assembleia Constituinte em 1982 e a eleição indireta do presidente Tancredo Neves, em 1985. A culminância desse processo de redemocratização do Brasil foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que restabeleceu a democracia na escolha dos representantes políticos, depois de um longo período de ditadura militar.

Em seu artigo 1º, a CF/88 dispõe que a República Federativa é formada pela união insolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e, conforme o artigo 18, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia (BRASIL, 1988).

A CF/88 reconfigurou as responsabilidades dos entes federados na oferta da escolarização obrigatória e no financiamento da educação, garantindo autonomia política aos estados e municípios e favorecendo a descentralização fiscal, tanto na capacidade dos entes subnacionais em arrecadar seus próprios impostos, quanto nas transferências intergovernamentais de recursos. Os municípios passaram a ter *status* de ente da federação, ocorrendo um processo de descentralização fiscal e administrativa marcado pela municipalização.

Na próxima seção faremos uma breve abordagem de como a Constituição brasileira define a repartição das receitas entre os entes federativos.

3.2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E REPARTIÇÃO DE RECEITAS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A Constituição de 1988 assegurou à União, aos estados e aos municípios a capacidade de tributar, definindo os impostos e contribuições que somente a União pode coletar e partilhar com os estados e municípios, os impostos e contribuições que somente os estados podem coletar e partilhar com os municípios e ainda os impostos e contribuições exclusivos da esfera que arrecada. Além disso, a Constituição não autoriza nenhum nível de governo a criar novos impostos sem emendas à Constituição (SOUZA, 2005). A partir disso, podemos inferir que na posição hierárquica entre os entes federados, a União ocupa uma posição de destaque na arrecadação dos impostos, enquanto os estados e municípios não dispõem da mesma capacidade.

Fonseca (2017) destaca que a Constituição Federal de 1988 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 o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Para a autora, na educação, o Fundef e o Fundeb foram medidas importantes para a ampliação de redistribuição dos recursos entre os entes federativos¹³.

As desigualdades econômicas ainda persistem, apesar dos avanços introduzidos pela Constituição Federal de 1988 e das medidas adotadas pelo governo federal. Para Arretche (2004), na área de financiamento persistem disparidades horizontais e verticais nas relações intergovernamentais. A arrecadação de tributos é extremamente desigual no plano horizontal, isto é, entre os governos subnacionais existem diferenças na capacidade de arrecadação tributária e, no plano vertical, o atual sistema de transferências fiscais possibilita que quase todos os ganhos relativos sejam apropriados pelos municípios, uma vez que seus resultados são neutros para os estados.

Portanto, podemos inferir que o federalismo fiscal brasileiro consiste na busca do equilíbrio entre a garantia de uma razoável autonomia fiscal e política dos entes federativos e na necessidade de coordenação e sistematização dos instrumentos fiscais, em termos nacionais, visando à superação das desigualdades econômicas dos territórios.

Assim, após discorrer sobre as relações intergovernamentais e repartição das receitas na federação brasileira, iremos abordar como a Constituição brasileira estabeleceu a repartição as competências legislativas e materiais entre os entes federativos.

3.3 AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E MATERIAIS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

Para compreender o federalismo brasileiro na educação e explorar adequadamente os mecanismos de compensação e de colaboração previstos nas legislações para

¹³ Os impostos de competência da União estão previstos no art.153 da Constituição Federal de 1988, os de competência dos estados estão previstos no art. 155 e os de competência dos municípios, no art. 156 (BRASIL, 1988). A Constituição traz em seus artigos 157 a 162 as previsões sobre o sistema de partilha da receita tributária, a chamada Repartição das Receitas Tributárias corresponde às transferências financeiras entre os entes federativos.

essa área, é preciso lançar algumas bases sobre o tema da repartição de competências legislativas e materiais entre os entes federativos. Neste item, nosso propósito é apresentar a distribuição de competências legislativas e materiais entre os entes federativos, no que tange à educação pública na etapa obrigatória de escolarização.

Nessa perspectiva, Araujo (2010) destaca que a Constituição Federal de 1988 definiu a base do Estado federativo brasileiro a partir de uma estrutura cooperativa de repartição de competências legislativas e competências materiais, afirmando que “[...] competência legislativa é a capacidade de estabelecer normas gerais e leis em sentido estrito. A competência administrativa (ou material) cuida da atuação tangível do ente, ou seja, dos atos administrativos” (ARAUJO, 2010, p. 234). Para a autora, no aspecto jurídico-político, coexistem competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns entre os entes federados.

Dessa forma, as competências legislativas privativas estão previstas no artigo 22 da CF/88, que enuncia o campo das competências legislativas privativas da União e estabelece, em seu inciso XXIV, que compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. As competências legislativas concorrentes estão prescritas no artigo 24, que enumera as matérias sobre as quais compete à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios legislar concorrentemente. Entre as competências legislativas concorrentes estão a educação e a proteção à infância e à juventude. A competência suplementar está prevista no artigo 24, § 2º, que descreve que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados (BRASIL, 1988).

Quanto ao Distrito Federal, que tem uma natureza mista de estado e município, seu rol de competências legislativas é composto das áreas de competência dessas duas esferas administrativas e os tributos atribuídos a esses entes cabem ao Distrito Federal (CÔRTEZ, 2013). A autora destaca que, caso a União deixe de editar as normas gerais, os estados podem exercer sua competência supletiva para a fixação de normas gerais, desde que para atender as suas peculiaridades, ressaltando que as normas particulares não podem ser contrárias às normas gerais.

Apresentadas as competências legislativas, passemos para as competências materiais. As competências materiais podem ser exclusivas e comuns, cumulativas ou paralelas, segundo Araujo (2010). Conforme a autora, a competência material exclusiva, definida no artigo 21 da CF/1988, é atribuída apenas a determinado ente federativo e sem a possibilidade de delegação; as competências comuns, cumulativas ou paralelas estão prescritas no artigo 23, sendo que o inciso V determina que proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (ARAUJO, 2010).

Assim, após a explanação das competências de cada ente federativo, iremos abordar, na próxima seção, o histórico da escolarização obrigatória nas Constituições de 1824-1988.

3.4 HISTÓRICO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA NO BRASIL

O objetivo da seção é analisar como o direito à educação foi retratado nos textos Constitucionais.

Fonseca (2017) destaca que a Constituição brasileira de 1824 faz referência à instrução primária e à sua gratuidade como um direito para todos os cidadãos (exceto escravos e índios), mas não trata da obrigatoriedade escolar.

Entretanto, somente com o Ato Adicional de 1834 as províncias passaram a exercer o direito de legislar sobre instrução elementar e secundária, Castanha (2007). Assim, no Ato Adicional de 1834 não fica explícita uma competência exclusiva de poderes, porém, na prática administrativa, isso ocorreu, pois o governo geral não interferia diretamente na organização da instrução nas províncias. A autora destaca que os debates sobre competências e responsabilidades se intensificaram no século XIX, quando políticos, administradores, professores e intelectuais provocaram as seguintes discussões: a quem caberia o direito de legislar sobre a educação? De quem era a responsabilidade pela organização da instrução pública? Qual o melhor sistema, centralizado ou descentralizado?

A Constituição de 1891 afirmou a tendência ao processo de descentralização da política de educação instituído pela Constituição de 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. A educação, no entanto, não foi tratada como direito nem como obrigação do Estado.

Dessa forma, com a Revolução de 1930 e o início da Era Vargas, a organização política e social do país ganha outra conotação. Com o fim da 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. Apesar da centralização política, o período foi marcado por avanços no ensino primário, que se tornou obrigatório e gratuito, e ocorreu a vinculação dos impostos para a educação, assumindo a educação como direito (CURY, 2008).

Nesse período, o governo nacional 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. Pelo Decreto-Lei nº 19.402, de 1930, foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (BRASIL, 1930).

Assim, no Estado Novo (1937-1945) efetuou-se uma forte centralização política, na qual o governo nacional cancelou as eleições diretas nos estados, nomeando interventores no lugar dos governadores, suspendeu direitos políticos, interrompeu as constituições vigentes e controlou o Congresso Nacional. Cury (2008) destaca que os avanços dados pela Constituição de 1934 na área da educação foram barrados com a instauração do Estado Novo.

No período entre 1945 e 1964 foram retomadas algumas diretrizes e princípios da Carta de 1934. A Constituição de 1946, determinou que a União deveria 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 CF de 1934 foi restabelecida, assim como a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino (FONSECA, 2017).

O destaque 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.

Com o golpe militar de 1964, Fonseca (2017) aponta que o governo federal ampliou sua intervenção na educação básica, mudando a organização do ensino primário ao estender para 8 anos o tempo de estudo obrigatório (o artigo 176, § 3º, inciso II da Constituição Federal de 1967 descreve que o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais) 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 - FNDE, criado em 1968.

Durante o processo de abertura política, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 24, de 1983, conhecida como Emenda João Calmon, que fixou percentuais mínimos das receitas próprias e de 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 (BRASIL, 1983).

A CF/88 estabelece a educação como um direito social, e trata, mais especificadamente no artigo 205, a educação como “[...] 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).

Em síntese, o Estado federal brasileiro adotou características diferentes a partir de 1889. Na Constituição de 1891, a base era o modelo dual, com a centralização do poder na União, intensificada com o Estado Novo (1937/1945). A partir de 1946, ocorreu a descentralização, que provocou enfraquecimento do governo nacional e, conseqüentemente, uma crise política que culminou com o Regime Militar (1964/1985), período marcado por extrema centralização.

A Constituição de 1988 marca o fim da centralização/descentralização, adotando o federalismo de três níveis (União, os estados, o Distrito Federal e os municípios). No Brasil, os três níveis de governo possuem responsabilidades na oferta e no financiamento educacional.

Na seção seguinte, iremos abordar como estão prescritas, no campo normativo, as relações intergovernamentais para a oferta da etapa obrigatória de escolarização.

3.5 A ORGANIZAÇÃO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NO BRASIL

Os principais aspectos da organização da educação brasileira estão estabelecidos na CF/88, na LDB e em outras leis infraconstitucionais que regulam a oferta da educação obrigatória pública. A CF/88 determina a repartição de competências na oferta da educação no seu artigo 211, que prescreve que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, cabendo à União a organização do sistema federal e, de forma supletiva, prestar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, cabendo aos municípios atuarem prioritariamente na educação infantil; aos estados, Distrito Federal e municípios, em regime de colaboração, na oferta do ensino fundamental e aos estados e ao Distrito Federal, na oferta do ensino médio.

Destacamos que o artigo 211 da CF/88 já sofreu três alterações, a saber: no texto original, o § 2º define que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar; com a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, a redação desse parágrafo redefine a atuação dos Municípios que passam a atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; o § 3º estabelece que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio, e o § 4º, sobre a organização de seus sistemas de ensino, estabelece que os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1996a).

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, inclui o § 5º, determinando que a educação básica pública atenda, prioritariamente, ao ensino

regular (BRASIL, 2006). Em 2009, o § 4º do artigo 211, por meio da Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009), recebe nova redação que estabelece, na organização dos sistemas de ensino, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a garantir a universalização do ensino obrigatório.

Para Araujo (2010), a cooperação federativa na educação está fundamentada na competência comum das esferas de governo – União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme estabelecido nos artigos 23 e 211 da CF/88.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

A cooperação federativa também está descrita na LDB/1996:

Artigo 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Artigo 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1996).

Destacamos que, muito embora o regime de colaboração esteja previsto na CF/88 e na LDB/1996, ainda não foi regulamentado. Entendemos que o regime de colaboração é um elemento importante nas relações intergovernamentais e essencial para a garantia da escolarização obrigatória. A Constituição Federal de 1988 estabelece a escolarização obrigatória (inciso I do artigo 208), descrevendo que a “[...] educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, garante inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988).

Assim, Mateus (2008) destaca que o direito à educação foi reconhecido como direito público subjetivo da população em face do Estado, podendo aquela exigir seu direito

pela via judicial, se necessário fosse. Consideramos a escolarização obrigatória como o centro do direito à educação.

Nesse sentido, Araujo (2005) declara que

o direito à educação pode ser definido pela gratuidade da oferta da etapa elementar da escolarização, que varia segundo os contextos específicos de cada país, e pela obrigatoriedade, tanto do poder público em oferecer escolas com nível de qualidade equivalente para todos, quanto dos indivíduos em frequentá-las. Nesse sentido é imprescindível a presença do Estado e de instituições que materializem esse direito (ARAUJO, 2005, p. 74).

A autora aborda o direito à educação a partir da gratuidade e da obrigatoriedade, destacando que esse direito é materializado pelo Estado de formas diferentes, conforme o contexto de cada país.

Em termos de competências na oferta da educação básica, cabe aos municípios a prioridade na oferta da educação infantil (5 anos de duração para criança de 0 a 5 anos, sendo creche de 0 a 3 anos e pré-escola de 4 a 5 anos); aos estados, Distrito Federal e municípios, de forma compartilhada, a oferta do ensino fundamental (nove anos de duração), aos estados e Distrito Federal, a prioridade de oferta do ensino médio.

A LDB permite a atuação dos municípios em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Destacamos que a Emenda Constitucional nº 59/2009 e a Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013, foram avanços importantes na ampliação da quantidade de anos da escolarização obrigatória, apesar de não tornar obrigatórias as etapas e, sim, a faixa etária (BRASIL, 2013). Podemos inferir que essa é uma lacuna na lei, pois não garante que todos os indivíduos curse a educação básica, uma vez que dependerá do seu desempenho e adequação à idade-série, tornando-se uma problemática importante na garantia do direito à educação para aqueles que apresentarem defasagem escolar, uma vez que estarão fora da faixa etária. A obrigatoriedade da educação, antes de nove anos de duração, passa a ser de quatorze anos, tornando obrigatório o ingresso

dos quatro aos dezessete anos de idade, garantido também para aqueles que não cursaram na idade própria.

Ofertar a educação para toda a população na faixa etária obrigatória é um grande desafio para a gestão em âmbitos nacional, estadual, distrital e municipal, pois muitos alunos não conseguem concluir as etapas da educação básica na faixa etária estabelecida pela legislação. Assim, a distorção idade-série passa a ser um problema educacional, uma vez que as políticas e as ações de enfrentamento a esse fenômeno necessitam de recursos financeiros.

Neste capítulo, discutimos a origem e evolução do federalismo brasileiro tomando como fio condutor as relações intergovernamentais. Destacamos a complexidade das relações federativas, que no caso brasileiro é composto pela União, Distrito Federal, estados e municípios. A educação brasileira está organizada sob a lógica do federalismo, tendo as competências dos entes federados definida nos normativos legais no que concerne as diferentes dimensões de atuação na oferta e no financiamento, desta forma, as relações intergovernamentais no Brasil se dão na relação entre o governo nacional e os governos subnacionais e nos governos subnacionais entre si (relação entre estados e municípios), ou seja, dentro do arranjo federativo brasileiro temos a relação entre os estados e municípios. A partir da década de 1990 essas relações se tornaram complexas, sob influência de ideias neoliberais ocorreu o processo de descentralização da educação que se materializa na aprovação do Fundeb, em 2007, ocorrendo a partir daí, um intenso processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental.

4 CONTEXTOS FEDERATIVOS E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA ARGENTINA

Neste capítulo, ancorados na metodologia de Ferrer (2002), iremos associar o Estado federal argentino à organização da oferta da etapa obrigatória de escolarização, perpassando pelas relações intergovernamentais, discutindo a repartição das receitas e as competências de cada ente federativo.

4.1 CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO ARGENTINO

A federação argentina está organizada em três entes federados, a Nação, as províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires. A Argentina é uma República Federativa, conforme estabelece o Art. 1º da Constituição da Nação Argentina de 1994. Segundo o relatório do Sistema de Informação de Tendências Educacionais na América Latina (Siteal), atualizado em abril de 2019, seu território está dividido em 24 jurisdições, 529 departamentos e 2.160 municípios (SITEAL, 2019a).

A Constituição da Nação Argentina de 1994 adotou, no Poder Executivo, o “[...] federalismo bidimensional ao prever a Nação e as províncias como entes políticos, mas deu ao município tratamento especial (não detém *status* de ente) e lhe assegurou autonomia” (BASTOS, 2015). O autor destaca que o Poder Legislativo é estruturado sob a forma bicameral, composto pela Câmara de Deputados e Senado Federal. O Poder Judiciário é composto pelo Poder Judicial da Nação e pelo Poder Judicial de cada uma das províncias. O Poder Judicial da Nação é formado pela Corte Suprema de Justiça, pelo Conselho da Magistratura, pelos Juizados de Primeira Instância e pelas Câmaras de Apelações. Entre as justiças especiais, há a Justiça Militar e a Justiça Eleitoral (ENGELMANN; BANDEIRA, 2017).

Chiaramonte (1993) destaca que a primeira tentativa de formar um governo nacional argentino, independente da Espanha, ocorreu em 1810, na chamada Revolução de Maio. O autor afirma que

En el curso de los 20 años que mediaron entre la llamada Revolución de Mayo (1810) y el Pacto Federal de 1831, se reunieron cuatro asambleas con fines constituyentes (1813, 1816-1819, 1824-1826 y 1828), de las que sólo dos produjeron textos constitucionales, invalidados de inmediato por el rechazo

de las provincias federales debido al carácter unitario del Estado que diseñaban (CHIARAMONTE, 1993, p. 81).¹⁴

As primeiras décadas de independência na Argentina foram marcadas por um longo processo de conflito em relação à sua forma de organização de Estado. Ocorreu uma série de embates entre dois grupos: os unitários, que defendiam a formação de um Estado Unitário argentino; e os federalistas, que advogavam pelo Estado Federal, (CHIARAMONTE, 1993).

Em 1853, após muitos conflitos, as treze províncias se reuniram em uma assembleia constituinte e “[...] promulgaram a primeira Constituição da Argentina, adotando o Estado Federal, a República representativa, a declaração dos direitos, o presidencialismo, a separação dos poderes e o controle judicial” (BOTANA, 1993, p. 224). 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.

Botana (1993) afirma que a província de Buenos Aires não adotou as normas constitucionais e se manteve independente até o Pacto de São José das Flores, em 1859, que selou a união de todas as províncias. 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 seus governadores. Em 1860, foi incorporada uma reforma na constituição de 1853 e a Cidade de Buenos Aires se tornou a capital da Argentina. Na reforma de 1860, foi inserido o seguinte texto: “[...] As autoridades que exercem o Governo Federal residem na cidade declarada Capital da República por lei especial do Congresso” (BOTANA, 1993, p. 233).

Nesse contexto, o autor descreve que o federalismo liberal que se formou na Argentina, na segunda metade do século XIX, contém vários paradoxos. Por um lado,

¹⁴ Ao longo dos 20 anos entre a chamada Revolução de Maio (1810) e o Pacto Federal de 1831, quatro assembleias se reuniram para fins constituintes (1813, 1816-1819, 1824-1826 e 1828), das quais apenas duas produziram textos, imediatamente invalidados pela rejeição das províncias federais pelo caráter unitário do Estado por elas concebido (CHIARAMONTE, 1993, p. 81).

os termos federalismo e libertação se basearam na teoria política e na história comparada para a limitação de poder político; por outro lado, esse movimento na Argentina teve o propósito de constituir um Estado Nacional e um regime capaz de subordinar as províncias a uma ordem que as contivesse e as controlasse. Do ponto de vista da autonomia política, os fatos mais graves de debilidade do federalismo argentino nesse período foram as intervenções federais nas províncias. A Constituição de 1853 permitiu a intervenção do governo federal nas províncias com o propósito de manter o regime republicano ou em casos de invasões territoriais.

Bidart Campos (1993) relata que em 1930 ocorreu o primeiro Golpe de Estado Militar triunfante e, em 1946, Juan Domingo Perón subiu ao poder, com fortes características carismáticas. Por meio de um novo partido político que surgiu da fusão do novo sindicalismo e da classe trabalhadora, o poder militar distorceu o funcionamento das instituições constitucionais e afetou negativamente o processo federal. O ciclo que se iniciou em 1946 com Perón instituiu um estilo autoritário de direção vertical, que une o poder presidencial à direção de um movimento partidário (peronismo). Pela Constituição em vigor desde 1949, Perón poderia ser reeleito em 1952, mas foi derrubado em 1955.

Finalizando o período classificado como federalismo centralizador, Bidart Campos (1993, p. 371) diz que “[...] é necessário trazer à tona os períodos de fato com os presidentes militares (1930-1932, 1955-1958, 1966-1973, 1976-1983), durante os quais ocorreu a anormalidade no funcionamento das instituições constitucionais”.

A partir de 1983, a Argentina retornou à democracia, encerrando o último período de regime militar que durou de 1976 a 1983. No primeiro governo de Carlos Menem (1989-1994), foi ratificado o Acordo de Reafirmação Federal entre o Estado Nacional e as províncias. Para o autor,

[...] este acuerdo fue expresión de la voluntad política del gobierno federal de revertir el proceso de centralización autoritaria del régimen anterior, comprometiéndose, entre otras cosas: ratifica las autonomías provinciales; desconcentrar las funciones administrativas federales; reconoce la competencia provincial para llevar a cabo acuerdos y gestiones

internacionales con el fin de satisfacer intereses locales; revisar las relaciones del sistema de coparticipación (BIDART CAMPOS, 1993, p. 392-393).¹⁵

Rivas (2004) destaca que, desde o seu surgimento, o federalismo argentino foi marcado por recorrentes tensões.

Ya desde sus orígenes, el problema del federalismo impuso diversas tensiones en la vida política argentina: entre el centro y la periferia, el poder general y el poder local, la soberanía nacional y la soberanía “popular o regional, lo homogéneo y lo heterogéneo; entre lo uno y lo múltiple. Estas tensiones enfrentaron en distintos momentos a unitarios y federales, liberales y caudillos, industriales y agricultores, Sarmiento y Rosas etc. En torno de esta dualidad fundante de la Argentina se forjaron dos fuerzas en permanente puja: las fuerzas centrípetas de la unidad, de la gobernabilidad, de la autoridad única, del presidencialismo, frente a las fuerzas centrífugas de lo local, de la dispersión, de lo múltiple, de los acuerdos, las partes, los territorios (RIVAS, 2004, p. 43).¹⁶

Ainda sobre as tensões do federalismo, Carmagnani (1993) descreve que, em virtude das dificuldades de se lidar com questões inerentes ao federalismo, como autonomia, soberania, independência, entre outras, as províncias não conseguiam chegar a um consenso para promulgar uma constituição comum. Esse cenário causou uma recorrente crise de governabilidade, ameaçando a reformulação do princípio federal.

Com base na Ley nº 24.430/1994, que determina a publicação do texto oficial da Constituição Nacional (sancionado em 1853, com reformas nos anos 1860, 1866, 1898, 1957 e 1994), destacamos que, na Constituição da Nação Argentina de 1994, o artigo 1º estabelece a forma representativa, republicana e federal do governo argentino. São entes governamentais, conforme os artigos 4º e 5º: o governo federal, as províncias e o governo da CABA. 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 Estado

¹⁵ Esse acordo foi expressão da vontade política do governo federal de reverter o processo de centralização autoritária do regime anterior, comprometendo-se, entre outras coisas: a ratificar as autonomias provinciais; desconcentrar as funções administrativas federais; reconhece a competência provincial para realizar acordos e procedimentos internacionais para satisfazer os interesses locais; rever as relações do sistema de coparticipação.

¹⁶ Desde suas origens, o problema do federalismo impôs várias tensões na vida política argentina: entre centro e periferia, poder geral e poder local, soberania nacional e “[...] soberania popular ou regional, o homogêneo e o heterogêneo; entre o um e os muitos”. Essas tensões confrontaram unitário e federal, liberais e caudilhos, industriais e fazendeiros, Sarmiento e Rosas etc. em diferentes momentos. Em torno dessa dualidade fundadora da Argentina, forjaram-se duas forças em permanente luta: as forças centrípetas da unidade, da governabilidade, da autoridade única, do presidencialismo, em oposição às forças centrífugas do local, da dispersão, do múltiplo, do os acordos, as partes, os territórios.

Nacional deve garantir a cada uma delas o pleno gozo e exercício de suas instituições (ARGENTINA, 1994).

A Constituição da Argentina de 1994 define, no artigo 121, que as competências não delegadas ao governo nacional podem ser objetos de prescrição dos governos provinciais. Também ficam determinadas as competências concorrentes entre Estado Nacional 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 1994 determina, nas disposições transitórias, que a distribuição de competências, serviços ou funções não poderão modificar-se sem a aprovação da província interessada. O artigo 122 garante a autonomia política das províncias, cabendo a elas eleger seus governadores, legisladores e demais funcionários, sem intervenção do Estado Nacional (ARGENTINA, 1994).

Portanto, a partir do estudo da Constituição da Argentina de 1994, realçamos que ela 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 e ressaltamos que o texto constitucional não é amplo e nem detalha os princípios, diretrizes e atribuições dos entes subnacionais na área educacional, deixando esse domínio para a legislação infraconstitucional.

O estudo do federalismo como forma de organização política do Estado argentino contribui para a compreensão do grau de independência dos governos subnacionais em relação ao governo nacional, de como as competências estão distribuídas entre eles e de como as relações intergovernamentais estão desenhadas. Tal conhecimento será fundamental para o entendimento sobre a organização do sistema educacional e a política de financiamento da etapa obrigatória de escolarização no contexto federativo argentino, que será abordado neste estudo. Para tanto a próxima seção abordará as relações intergovernamentais entre o Estado Nacional, as províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires.

4.2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E REPARTIÇÃO DE RECEITAS NA FEDERAÇÃO ARGENTINA

A repartição tributária da Constituinte de 1853 foi mantida após a reforma de 1860, mas, com o passar do tempo, foi sendo distorcida pelo governo nacional para obter mais receitas para as necessidades econômicas e demandas sociais. O sistema tributário argentino se baseava nos impostos que eram definidos como: 1) taxativos (importação, exportação e de selos), pertencentes ao governo nacional; 2) diretos, de competência provincial, podendo ser utilizados pela Nação em casos excepcionais e temporariamente e, 3) indiretos, residualmente entregues às províncias. No entanto, em 1890, o governo nacional instituiu o imposto indireto sobre o consumo, que a princípio seria de competência privativa das províncias. Na época, justificou-se que apesar da Constituição não autorizar, também não vedava.

Portanto, diante das competências concorrentes para a promoção do desenvolvimento do Estado argentino, seria natural que os recursos tributários também o fossem para que a Nação tivesse receita suficiente para cumprir seu papel constitucional. A nova forma de explicar o texto gerou a bitributação que a separação das fontes buscou evitar (GARAT, 2009).

O governo nacional apoderou-se das contribuições indiretas com o apoio da Suprema Corte, desde o final do século XIX. Com o acirramento das crises econômicas, principalmente com a crise mundial de 1929, a Nação passou a utilizar também os impostos diretos, ainda que ausentes o caráter excepcional e transitório. Para solucionar os efeitos da bitributação, o Governo Nacional articulou o sistema de coparticipação.

[...] a partir de 1935, se sancionó unilateralmente por el Congreso de la Nación el primer régimen de coparticipación impositiva a través de la ley 12.139, con vigencia desde el 1º de enero de 1935 que concreta la unificación de los impuestos internos y se proponía como una “ley convenio”, ya que preveía la adhesión de las provincias. Es decir que la coparticipación no se adoptó por primera vez como mecanismo de coordinación impositiva ni como instrumento para la distribución o redistribución de tributos propios de las provincias y del gobierno federal, sino como un mecanismo de asignación y compensación por la detracción de recursos tributarios que el gobierno federal efectuaba en detrimento de las provincias, aun cuando ello hubiese sido convalidado por la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (GARAT, 2009, p. 67)¹⁷.

¹⁷ A partir de 1935, o primeiro regime de coparticipação tributária foi sancionado unilateralmente pelo Congresso Nacional por meio da Lei 12.139, com vigência a partir de 1º de janeiro de 1935, que dispõe sobre a unificação dos tributos internos e foi proposta como “lei de acordo”, pois previa a adesão das províncias. Em outras palavras, a coparticipação não foi adotada pela primeira vez como mecanismo

A reforma de 1994 constitucionalizou a coparticipação, alterando o sistema tributário traçado na Constituição de 1853/60, e ampliou a redação original do atual artigo 75, inciso II, estabelecendo que as contribuições diretas e indiretas caibam a todos os entes federativos de forma concorrente.

A coparticipação é um mecanismo de redistribuição vertical e horizontal da receita tributária federal entre o governo federal, as províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, e entre elas (GARAT, 2009).

O regime federal da Argentina configura um sistema de distribuição de recursos entre as unidades jurisdicionais do Estado: o Governo Nacional e os governos provinciais. O regime atual foi implementado pela Lei no 23.548/1988 (Lei de Coparticipação Tributária Federal), que estabeleceu a distribuição de recursos primários (entre a nação e as províncias) e secundários (coparticipação provincial e municipal).

Após discorrermos sobre as relações intergovernamentais e repartição das receitas na federação argentina, iremos abordar como a Constituição da Nação Argentina estabeleceu a repartição as competências legislativas e materiais entre os entes federados.

4.3 AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E MATERIAIS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

A educação está organizada sob a lógica do federalismo, assim, as bases jurídicas da educação argentina, em termos gerais, são constituídas pelas disposições específicas presentes na Constituição Nacional, pelas normas ditadas pelo Governo Nacional e pelos governos provinciais e da CABA (FINNEGAN; PAGANO, 2007).

O sistema educacional argentino é constituído pelos serviços educacionais das jurisdições nacional, provincial e municipal. Seu governo e administração são

de coordenação tributária ou como instrumento de distribuição ou redistribuição de tributos das províncias e do governo federal, mas sim como mecanismo de alocação e compensação para a retirada de recursos tributários que o governo federal realizou em detrimento das províncias, mesmo quando validado pela doutrina do Supremo Tribunal de Justiça da Nação (GARAT, 2009, p. 67).

responsabilidade concorrente dos Poderes Executivos Nacional, das províncias e do município de Buenos Aires. As autoridades das províncias e da CABA têm sob sua responsabilidade a gestão dos respectivos sistemas jurisdicionais, excluindo o nível universitário, cujas instituições gozam de autonomia acadêmica e autarquia administrativa e econômico-financeira (FINNEGAN; PAGANO, 2007).

O artigo 5º da Constituição Argentina de 1994 define que as províncias devem regulamentar as constituintes no âmbito do sistema republicano e assegurar a administração da justiça, do regime municipal e da educação primária. Para isso, o Governo Nacional garantirá as condições plenas para o exercício das instituições em cada província (ARGENTINA, 1994).

As competências do governo nacional estão no Art. 75 da Carta Magna de 1994, que possui trinta e dois incisos. Os entes federativos argentinos (Nação, províncias e CABA) têm a competência remanescente ou residual para legislar, podendo definir suas constituições, criando suas instituições, e legislações voltadas para a área educacional. Por outro lado, embora os entes federados sejam de natureza nacional, provincial e municipal, os municípios não detêm as mesmas competências educacionais específicas, pois não são constituídos como entes federados autônomos (ARGENTINA, 1994).

Os artigos 5º e 6º da Lei de Educação Nacional nº 26.206/2006 ressaltam a organização e as responsabilidades dos entes federados com a educação. Nesse sentido, o Estado Nacional é quem define as diretrizes das políticas educacionais no âmbito da estruturação de uma unidade. Tal fato não implica em deixar de reconhecer as particularidades regionais das províncias, que deverão definir suas distintas normativas educacionais, de acordo com suas realidades e necessidades, porém, em conformidade com os pressupostos comuns estabelecidos pelo Estado Nacional para todo o país (ARGENTINA, 2006).

A responsabilidade pelo planejamento, organização, supervisão e financiamento do Sistema Educativo da Argentina, bem como pelo reconhecimento, autorização e fiscalização das instituições de ensino públicas, filantrópicas e privadas estão definidas na Lei de Educação Nacional e competem ao Estado Nacional, às Províncias e à Cidade Autônoma de Buenos Aires (ARGENTINA, 2006).

A legislação da Argentina estabeleceu que a educação inicial, primária e secundária é de responsabilidade das províncias e da CABA, reforçando, responsáveis pela oferta e pelo financiamento da educação.

4.4 HISTÓRICO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA NA ARGENTINA

Com relação ao histórico da escolarização obrigatória na Argentina, Falletti (2010) relata que a Constituição Nacional de 1853 consagrou a educação primária gratuita como um direito dos indivíduos 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 a quase 90% das escolas.

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. 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 (FINNEGAN; PAGANO, 2007, p. 15).

Conforme os autores, a partir de 1900 houve um crescimento do número de escolas primárias de âmbito provincial, chegando a quase 70% das escolas argentinas em 1910. Esse processo foi contido pela tentativa de nacionalizar as escolas primárias; de 1920 a 1970, o percentual de escolas primárias nacionais se igualou ao número de escolas provinciais (aproximadamente 45%), cerca de 10% das demais escolas eram privadas. Isso se devia, de acordo com os autores, à Ley Láinez, nº 4.874, de 1905, que habilitava o Governo Nacional a construir e administrar estabelecimentos educacionais primários.

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 na prestação dos serviços sociais, a partir de iniciativas como a descentralização. Especificadamente na educação básica. Esse processo se inicia, segundo Falletti

(2010), em 1978, durante a ditadura militar quando, por meio dos decretos nº 21.809 e 21.810, os militares descentralizaram todas as escolas primárias nacionais para as províncias e para a CABA. De acordo com a autora, mais de 6.500 escolas primárias, 64.000 professores e 900.000 estudantes foram transferidos para as províncias e para a CABA. Cerca de 80% das escolas primárias eram provinciais no final de 1990.

Falleti (2010) diz que 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. 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 autor destaca que 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 de 1970.

Finnegan e Pagano (2007) descrevem que 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. De forma semelhante ao que ocorreu no processo de descentralização das escolas primárias, nesse caso também não houve a transferência efetiva de recursos federais para as províncias.

Em consequência da distribuição de recursos, regulamentada pela Lei de Coparticipação nº 23.548, de 1988, as províncias se viram em um crescente aumento de sua arrecadação, e dessa forma, o governo nacional teve a oportunidade para descentralizar a responsabilidade de gastos para as províncias Falleti (2010).

A coparticipação federal de impostos tem como objetivo alcançar maior uniformidade no fornecimento dos bens públicos no país. Teve origem em 1935, e passou por algumas alterações. Vamos destacar a mudança da Lei 20.221/73 para a Lei 23.548/88. O artigo 2º da Lei 20.221/73 define a coparticipação da seguinte forma: 48,5% (quarenta e oito e cinco décimos por cento) automaticamente à Nação;

Quarenta e oito e cinco décimos por cento (48,5%) automaticamente ao conjunto das províncias que a ele aderirem e Três por cento (3%) automaticamente a título de contribuição para o Fundo de Desenvolvimento Regional criado pelo artigo 16.º desta lei (ARGENTINA, 1973).

Em 1988, por meio da Lei 23.548/88, ocorre uma mudança na distribuição da coparticipação, o § 3º estabelece que o valor total arrecadado pelas taxas referidas nesta lei será distribuído, automaticamente, da seguinte forma: 42,34% (quarenta e dois e trinta e quatro centésimos por cento) à Nação; cinquenta e quatro e sessenta e seis centésimos por cento (54,66%) ao conjunto das províncias aderentes e dois por cento (2%) para a recuperação do nível relativo das seguintes províncias: Buenos Aires 1,5701%, Chubut 0,1433%, Neuquén 0,1433%, Santa Cruz 0,1433%; e um por cento (1%) para o Fundo de Contribuições do Tesouro Nacional às províncias (ARGENTINA, 1988).

A Lei Federal de Educação (LFE) nº 24.195, de 1993, é considerada a principal norma que regulamentou a reforma da educação na Argentina nos anos de 1990. A LFE buscou dar continuidade à transferência das escolas estabelecida pela lei de 1991. Assim, no artigo 59, fica determinado que as províncias e a CABA têm a responsabilidade de administrar, organizar e elaborar políticas voltadas para os seus respectivos sistemas educacionais, exceto o universitário, que fica a cargo do Governo Nacional (FINNEGAN; PAGANO, 2007).

O processo de descentralização dos serviços educacionais secundários foi realizado entre 1992 e 1994. Falletti (2010) relata que tal processo se materializou 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 Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) (FALLETI, 2010).

A educação na Argentina, assim como no Brasil, está organizada na lógica do federalismo a partir da repartição de competências entre os entes federados, principalmente no que diz respeito a oferta e o financiamento educacional.

4.5 A ORGANIZAÇÃO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NA ARGENTINA

Na Argentina a organização educacional é descentralizada, com divisão de responsabilidades entre os entes federados. A Lei nº 24.049/1991, conhecida como Lei de Transferência de 1991, transferiu a responsabilidade dos serviços educativos de educação para às províncias e ao governo da CABA, e a Lei Federal nº 24.195/1993 introduziu uma série de reformas que deram nova definição aos papéis administrativos e às responsabilidades financeiras do sistema educativo em todos os níveis de governo, reorganizando o sistema educativo.

Com base no relatório do Sistema de Informação de Tendências Educacionais na América Latina (SITEAL, 2019a), atualizado em 04/2019, todos os serviços educacionais são regulados pelo Estado, por meio de leis infraconstitucionais, sendo que a oferta e gestão da educação é toda descentralizada para as províncias e a CABA.

O sistema educacional está organizado em quatro níveis, a saber: 1) a Educação Inicial, que atende crianças de 45 dias a cinco anos de idade; é dividida em dois ciclos, as creches, que atendem meninos e meninas de 45 dias a dois anos, e os jardins de infância, que atendem crianças com idades entre três e cinco anos, sendo que a educação obrigatória começa aos quatro anos, conforme determina a Lei nº 27.045/2015; 2) a Educação Primária, que atende crianças a partir dos seis anos, tem duração de seis ou sete anos, conforme opção de cada província; 3) a Educação Secundária, que atende adolescentes e jovens com idades entre doze e dezessete anos que concluíram a Educação Primária; se divide em dois ciclos: o Ciclo Básico, comum a todos os estudantes, e o Ciclo Orientado, diversificado por áreas de conhecimento, do mundo social e do trabalho, conforme o artigo 31 da Lei nº 26.206/2006; tem duração de cinco ou seis anos, de acordo com a opção de cada Província, totalizando 14 anos de escolarização obrigatória; 4) a Educação Superior, que é opcional e, por essa razão, não será abordada neste estudo.

A lei nº 26.206, Ley de Educación Nacional de 2006 (LEN), em seu artigo 43, indica que as províncias e a CABA estabelecerão procedimentos e recursos para a aplicação da Ley nº 26.061/2005, Lei de Proteção Integral dos Direitos de Meninas, Meninos e

Adolescentes, que visa à garantia das crianças como sujeitos de direito. Esse fundamento também aparece na Constituição, no artigo 5º, o qual prescreve que cada província organize uma Constituição que assegure a administração da educação primária.

Para Mateus (2008), a instabilidade política enfrentada entre 1930 e 1983, com sucessivos governos civis interrompidos por grupos militares, afetou o desenvolvimento do sistema educacional argentino, a adequação de seu financiamento, seu planejamento e sua organização. Durante esse período, a agenda e as prioridades do sistema educacional mudaram de uma década para outra, de acordo com as mudanças ocorridas entre governos ditatoriais e eleitos.

Destacamos similaridade na oferta da educação entre o Brasil e Argentina, ambas ofertam 14 anos de escolarização obrigatória, ou seja, dos 4 anos aos 17 anos. No Brasil e no México a educação é normatizada pela Constituição e por Lei Infraconstitucional e, na Argentina, somente por Leis Infraconstitucionais.

Na organização do federalismo argentino e as relações intergovernamentais estão estabelecidas entre a Nação, as províncias e a CABA. Essas relações se intensificaram a partir da década de 1990 com a influência dos princípios neoliberais. A década de 1990 representou para Argentina períodos de grandes mudanças na área educacional com a aprovação da Lei de Transferência/1991 e da Ley de Educación Nacional/1993, ocorrendo a descentralização dos serviços educacionais para as províncias.

5 CONTEXTOS FEDERATIVOS E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MÉXICO

Neste capítulo iremos abordar o federalismo mexicano a partir das contribuições de Ferrer (2002), a forma federal do Estado mexicano, e como estão estabelecidas as relações intergovernamentais para a oferta da etapa obrigatória de escolarização.

5.1 CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO MEXICANO

O México, assim como o Brasil e a Argentina, está organizado sob a forma federativa, conforme o artigo 40 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, de 1917. Segundo o relatório do Segundo o relatório do Sistema de Informação de Tendências Educacionais na América Latina (SITEAL, 2019c), atualizado em maio de 2019, seu território está dividido em 32 entidades federais, 2.457 municípios e 16 prefeituras.

A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, de 1917, adotou para o Poder Executivo o federalismo bidimensional, no qual os municípios não têm *status* de ente federativo, mas, sua autonomia é assegurada. No Poder Legislativo, adotou a forma bicameral para garantir aos entes federativos órgão representativo e paritário de influência à vontade federal (BASTOS, 2015). O artigo 94 da Constituição descreve que o Poder Judiciário da Federação é composto pelo Supremo Tribunal Federal Justiça, o Tribunal Eleitoral, os Tribunais de Circuito (Colegial e Unitário), os Tribunais Distritais e o Conselho da Magistratura Federal (MÉXICO, 1917).

Embora a Constituição declare, em seu artigo 40, que o México é uma República representativa, democrática, laica e federal, na prática, o país é extremamente centralizado, tanto na política como na economia.

De acordo com Chávez (1997), a forma que o federalismo assumiu no México, no início do século XIX, não é uma deformação do princípio federal, mas uma adaptação e reinvenção dele para responder aos desafios internos e externos do país.

Chávez (1997) ressalta que o federalismo mexicano surgiu enfraquecido, pois o Governo Federal era debilitado frente às Províncias que detinham força e pujança econômica. Nesse sentido, Carmagnani (1993) sustenta a existência de tensões entre autoridades, gerando uma tendência do tipo centrípeta e uma do tipo centrífuga: “[...] vejamos que a nova tensão tem um polo favorável a uma organização centralizada e um polo favorável a uma organização descentralizada, de tipo confederal” (CARMAGNANI, 1993, p. 137).

No mesmo sentido, Mizrahi (2005) descreve que a primeira Constituição do México, de 1812, foi modelada segundo o sistema espanhol e definiu duas instituições em nível regional: governos municipais e estaduais. Os governos municipais foram

eleitos, mas os governos estaduais foram indicados pelo governo nacional. Esse arranjo constitucional permitiu que o primeiro governo independente do México, a monarquia de Agustín de Iturbide¹⁸, centralizasse o poder na capital. Em 1824, uma insurreição liderada pelo general Santa Anna forçou Iturbide a renunciar, sendo, posteriormente, assassinado. Com a queda da monarquia, os estados reagiram estabelecendo seus próprios governos. Na nova Assembleia Constituinte (1823-1824), representantes dos governos estaduais foram capazes de exercer uma influência considerável na elaboração da nova Constituição. Foi nessa Constituição que o federalismo foi introduzido pela primeira vez.

A autora destaca que as tensões entre os estados e o centro tornaram ineficiente a Constituição de 1824 e as disputas entre os liberais (federalistas) e os conservadores (centralistas) dividiram seriamente o país. Dessa forma, os anos seguintes à independência foram marcados pela oscilação constitucional: em 1824, a primeira Constituição Federal; em 1836, o retorno ao centralismo com as Sete Leis Constitucionais; em 1842, uma nova tentativa federal emitida pelo Congresso Constituinte; em 1843, as Bases Orgânicas com forte tendência centralista; em 1847, o ato de reformas de natureza federal; em 1853, o general Santa Anna promulgou as bases de cunho centralista e; em 1857, os liberais chegaram ao poder liderados por Benito Juárez, estabelecendo finalmente o federalismo.

Assim, em 1857, uma nova Constituição foi redigida após a destituição do ditador Antonio López Santa Anna durante uma insurreição armada. Em reação aos fortes poderes concedidos ao Executivo na Constituição de 1824, a Constituição de 1857 procurou limitar o poder do Executivo. Embora essa constituição reconhecesse o federalismo como um sistema de governo, concedeu ao Governo Nacional grandes poderes econômicos e políticos em relação aos Estados. Além disso, com a eliminação do Senado, os Estados perderam sua representação no Governo Federal.

A Constituição de 1857, ainda segundo Mizrahi (2005), foi redigida pelos liberais, devido à oposição dos conservadores, e culminou em uma guerra civil que terminou uma década depois, em 1867, com a vitória dos liberais. Visando ao fortalecimento do Poder Executivo, o Presidente Benito Juárez propôs uma Emenda Constitucional para

¹⁸ Primeiro governo independente do México com duração de 1821 a 1824 (MIZRAHI, 2005).

a reinstalação do Senado, como forma de fortalecer o Governo Nacional, pois para ele o Senado era fundamental para a reconstrução do país. Assim, em 1875 foi aprovada uma Emenda Constitucional que reinstalou o Senado, porém, com os poderes limitados, uma vez que foi excluído da discussão e da aprovação do orçamento. Assim, a limitação dos poderes do Senado enfraqueceu o federalismo, tendo em vista que os Estados foram excluídos da tomada de decisão orçamentária.

Com relação à limitação dos poderes do Senado, Marván (1997) expõe, de forma sucinta, a atuação dos senadores, em conformidade com a Constituição de 1875:

El objetivo en ese momento era buscar una solución a los conflictos entre el presidente y el Congreso y entre los gobiernos federal y estatal. Por tal motivo, el Senado se reconstituyó como un órgano de moderación y control de la Cámara de Diputados, pero cuando se restableció sin competencia para intervenir en la aprobación del presupuesto de gastos del gobierno federal, quedó exclusivo de la Cámara de Diputados (MARVÁN, 1997, p. 159).¹⁹

Segundo Mizrahi (2005), em 1876, Porfirio Díaz assumiu o poder dando início a um período de prolongada e repressiva ditadura, marcada por uma grave crise econômica, combinada com o desencanto popular com um regime repressivo, criando as condições para a revolução que aconteceu em 1910.

Após a Revolução Mexicana, uma Assembleia Constitucional foi convocada para redigir uma nova Constituição. A Constituição de 1917 foi inspirada na Constituição de 1857 e nas emendas de 1875. Concedeu ao Executivo maiores poderes discricionários e incluiu uma série de “direitos sociais” (educação, trabalho, saúde) que institucionalizaram os ideais da revolução. Essa Constituição, vigente até hoje, tornou-se um dos mais importantes pilares institucionais do regime político mexicano.

Com relação aos direitos sociais, Pinheiro (2006), destaca que

Essa preponderância de Weimar sobre a Constituição Mexicana, cronologicamente anterior, deve-se não apenas à circunstância de se tratar de uma constituição promulgada em solo europeu (e não em longínquas terras americanas), mas, também, à natureza mais abstrata e menos “local” de suas prescrições e à força, autoridade e vivacidade da doutrina

¹⁹ O objetivo naquele momento era buscar uma solução para os conflitos entre o presidente e o Congresso e entre os governos federal e estadual. Por isso, o Senado foi reconstituído como órgão de moderação e controle da Câmara dos Deputados, mas quando foi restabelecido sem competência para intervir na aprovação do orçamento de despesas do governo federal, era exclusivo da Câmara dos Deputados. Deputados (MARVÁN, 1997, pág. 159).

constitucional alemã da época, que fez correr pelo mundo as vitórias e as vicissitudes do novo texto republicano de 1919 (PINHEIRO, 2006, p. 122).

Dessa forma, a Constituição Mexicana foi a pioneira na constitucionalização dos direitos sociais, serviu de inspiração para outras Constituições, inclusive a de Weimar, na Alemanha, que é de 1919.

Nesse sentido, Chávez (1997) destaca que o estudo dos direitos sociais presentes na Constituição de 1917 indica que foi a partir deles que se tentou dar vida a uma federação de estados com capacidade de gerar uma esfera cooperativa. Destaca ainda que, provavelmente, os constituintes de 1917 conceberam o cidadão não como abstração, mas como ser humano, e estimaram que, por meio do processo de cooperação que se estabeleceu entre federação e estados em relação aos direitos sociais, seria constituído um processo democratizador capaz de equilibrar não apenas a tensão entre poder e liberdade, mas também a tensão entre liberdade e igualdade.

Destacamos, a partir do estudo de Rubiatti (2014), que após a promulgação da Constituição de 1917, a história política do México foi marcada por uma forte centralização política. Em 1946 foi fundado o Partido Revolucionário Institucional²⁰ (PRI), que controlou a política até a segunda metade da década de 1990, o partido controlava a Presidência, a maioria absoluta das cadeiras na Câmara dos Deputados e do Senado, além de 32 governos estaduais.

A Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estabeleceu a forma federal nos artigos 40 e 41. Em seu art. 40, descreve que é vontade do povo mexicano constituir-se em uma República representativa, democrática, laica, federal, composta de Estados livres e soberanos em tudo o que seja relacionado ao seu regime interno, mas unidos em uma federação estabelecida segundo os princípios da Constituição Federal. Em seu art. 41, determina que o povo exerça sua soberania por meio dos Poderes da União, quando competente, e por meio dos Poderes dos Estados-membros, naquilo que se referir aos seus regimes internos, nos termos estabelecidos pela própria CFM/1917 e pelas Constituições dos Estados-membros que, em nenhum caso, poderão contrapor-se às estipulações do Pacto Federal. O artigo 115 determina

²⁰ Apesar de surgir como PRI, em 1946, esse partido tem seus antecedentes no PNR (Partido Nacional Revolucionário), fundado em 1929, e no PRM (Partido Revolucionário Mexicano), fundado em 1938.

que os Estados-membros adotarão, em seu regime interior, a forma de governo republicano, representativo, popular, tendo como a base de sua divisão territorial e de sua organização política e administrativa, o Município livre, (extensivamente detalhado em incisos e alíneas) (MÉXICO, 1917).

O relatório do Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (MÉXICO, 1998) aponta que, em 1922, ocorreu uma tentativa não exitosa de reforma do artigo 40 da CFM/1917 (Capítulo I, Da Soberania Nacional e da Forma de Governo), que tinha por objetivo dar aos municípios o *status* de entes federativos. Somente a partir de 1982, esse sistema teria sido alvo de novas demandas, exigindo maior descentralização em favor dos municípios. Em 1983, foi aprovada uma mudança constitucional que reformou o artigo 115 (primeiro artigo do Título Quinto, Dos Estados da Federação e do Distrito Federal), promovendo uma ampliação da função política e administrativa dos municípios. Essa mudança é associada a uma nova tendência de renovação do federalismo mexicano, que emergiu nos anos 1980.

Chávez (1993) descreve que a renovação emerge por iniciativa do presidente Miguel De La Madrid, ampliando as funções políticas e administrativas dos municípios, concedendo atribuições para o planejamento urbano e organização dos serviços municipais, estabelecendo uma nova organização municipal. Essa tendência de renovação do federalismo se expande a partir de 1988, no governo de Carlos Salinas de Gortari, com a federalização da administração e gestão da educação básica.

A centralização política do PRI, conforme destaca Rubiatti (2014), começa a mudar a partir 1997 quando o partido deixa de possuir a maioria absoluta das cadeiras na Câmara dos Deputados, o mesmo ocorrendo, em 2000, no Senado e na Presidência. Após a abertura política, inicia-se a discussão sobre a descentralização, ou seja, a transferência de recursos e responsabilidades para as unidades subnacionais.

No México, a autonomia federativa dos municípios é limitada, se comparada à dos Estados-membros. Os municípios têm competências legislativas privativas (artigo 115, II da CFM/1917), mas não têm capacidade de auto-organização, já que a elaboração de suas leis orgânicas cabe aos Estados-membros dos quais fazem parte.

O estudo do federalismo no México contribuiu para compreender como as relações federativas estão delineadas nesse contexto, os estados-membros têm a capacidade de se organizar, de governar, de legislar e de administrar, além possuírem receitas próprias, os Municípios não possuem o *status* ente federativo. O país é extremamente centralizado na política e na economia. A próxima seção abordará as relações intergovernamentais entre a Federação, os estados-membros e municípios.

5.2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E REPARTIÇÃO DE RECEITAS NA FEDERAÇÃO MEXICANA

A divisão política do Estado Federal dos Estados Unidos Mexicanos possui três esferas federativas: a Federação, os Estados-membros e os municípios, entretanto, os municípios não têm sua condição de entes federativos explicitamente garantida pela Constituição Federal.

Nas relações intergovernamentais no México, a Constituição de 1857 atribuiu ao Governo Nacional a competência exclusiva sobre importação, exportação, rendas de cunhagem e selos. Outra mudança significativa no aspecto tributário foi a eliminação dos impostos aduaneiros estaduais, com o objetivo de incentivar a circulação de bens e criação de um mercado interno.

A discordância sobre federalismo fiscal retorna em 1880 em razão da criação de impostos federais que representaram perda de poder fiscal por parte dos Estados:

[...] para hacer frente a la crisis fiscal, introdujo nuevos impuestos que afectaban las manufacturas nacionales y extranjeras. Conociendo bien la resistencia que estos nuevos impuestos federales habrían generado por el hecho de que podían ser declarados inconstitucionales en cuanto afectaban los poderes residuales que pertenecían a los estados, el gobierno federal trató de implementarlos gradualmente entre 1880 y 1884 sin que por ello pasaran inadvertidos. Los nuevos impuestos federales desataron una fuerte oposición tanto a nivel de los intereses económicos afectados como a nivel de los intereses de los estados, que veían en los nuevos impuestos un atentado a su autonomía financiera (CARMAGNANI, 1993, p. 162-163)²¹.

²¹ [...] lidar com a crise fiscal, introduziu novos impostos que afetaram as manufacturas nacionais e estrangeiras. Conhecendo bem a resistência que esses novos tributos federais teriam gerado pelo fato de poderem ser declarados inconstitucionais na medida em que afetavam os poderes residuais que pertenciam aos estados, o governo federal tentou implementá-los gradativamente entre 1880 e 1884

Logo, a Constituição de 1917 não alterou a questão tributária, manteve a União com alguns tributos de forma exclusiva (Imposto de Importação, Exportação e Imposto de Selo).

Em 1925, ocorreu a primeira Convenção Nacional Fiscal com todos os Estados-membros com o objetivo de estudar a divisão das competências tributárias. O trabalho final foi encaminhado ao Congresso para servir de projeto de reforma tributária, mas não prosperou.

A crise econômica de 1929 viabilizou a federalização de tributos em razão do apelo macroeconômico da União, mas o segundo encontro fiscal, que pretendia delimitar a esfera de atuação de cada ente federativo, somente transferiu para o Governo Federal a competência do imposto sobre energia elétrica, sob a premissa de repartir com estados e municípios os impostos obtidos. De acordo com Garza (2004), essa reforma marca o início da prática de centralização tributária com transferências de percentuais aos demais entes (GARZA, 2004).

À vista disso, a superação da bitributação somente foi possível a partir da terceira Convenção Nacional Fiscal de 1947, pois, segundo Garza (2004), o acordo político gerou a concentração tributária em favor da União, cabendo-lhe entregar percentuais aos entes subnacionais. Na prática, os Estados-membros concordaram em não exercer seu poder tributário em troca do recebimento das transferências verticais.

Dessa forma, o Sistema Nacional de Coordenação Fiscal (SNCF) gerou um efeito positivo que foi o fim da bitributação, mas também um negativo, a centralização tributária no Governo Federal. Garza (2004) destaca que sem receita tributária própria, não há autonomia. De acordo com o autor, merecem ser enfatizados três fundos criados pelo novo modelo fiscal:

a) Fondo General de Participaciones: compõem-se de 20% da arrecadação federal, dos quais 45,17% são distribuídos com base no número de habitantes de cada unidade; outros 45,17% são destinados àqueles que têm maiores fontes

sem passar despercebido. Os novos impostos federais desencadearam forte oposição tanto no nível dos interesses econômicos afetados quanto no nível dos interesses dos estados, que viam os novos impostos como um atentado à sua autonomia financeira (CARMAGNANI, 1993, p. 162-163).

arrecadatórias e, os 9,66% restantes são repartidos de forma contrária ao número de habitantes, atuando como critério compensatório-redistributivo.

b) Fondo de Fomento Municipal: compõe-se de 1% da arrecadação total da Federação, sendo entregues aos governos estaduais para fins de repasse aos municípios;

c) Aportaciones: são recursos que a Federação transfere, discricionariamente, às fazendas públicas dos estados e municípios sob condições de uso específico, ou seja, os entes federativos recebem repasse para implementar alguma política estabelecida pela União.

Dessa forma, Garza (2004) descreve que o sufocamento fiscal afeta diretamente o núcleo do poder tributário, que é um dos principais pilares da forma federal, pois quando o Estado-membro está isento de receitas próprias, na prática, está sendo colocado em um cenário de descentralização administrativa típica de Estado Unitário.

No México, há uma grande centralização de recursos no Governo Nacional, que os repassa aos Estados-membros, com base em lei infraconstitucional. Na educação, existe um fundo de contribuição para a educação básica. A lei do fundo determina que as autoridades educativas federal e dos Estados-membros e do Distrito Federal se reúnam, no mínimo, uma vez por ano, com o objetivo de analisar alternativas e propostas para equidade entre os entes e melhor utilização dos recursos transferidos.

Após explanação de como estão estabelecidas as relações intergovernamentais e repartição das receitas na federação mexicana. Abordaremos na próxima seção as competências legislativas e materiais no México.

5.3 AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E MATERIAIS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

Como descreve o artigo 3º, VIII, da CFM/1917, que trata da competência legislativa do Congresso Nacional em matéria de educação, o Congresso Nacional deve legislar a fim de unificar e coordenar a educação, em todo o país, editando as leis necessárias

à distribuição conveniente do exercício da função educativa entre Federação, os Estados-membros e os municípios e à fixação das contribuições econômicas correspondentes a esse serviço público, além do estabelecimento das sanções aplicáveis aos funcionários que não cumpram ou não façam cumprir as disposições relativas, e para todos aqueles que as violam.

Destarte, o artigo 73, XXV, além de reiterar os termos do art. 3º, VIII, determina que compete ao Congresso Nacional legislar sobre tudo o que se refere às escolas rurais, elementares, superiores, secundárias e profissionais, de pesquisa científica, de belas artes e de ensino técnico, escolas práticas de agricultura e mineração, de artes e ofícios, museus, bibliotecas, observatórios e demais institutos atinentes à cultura geral, que são estabelecimentos organizados e mantidos pela União; e o artigo 73 da CFM/1917, item XXX, define que compete ao Congresso Nacional expedir todas as leis que sejam necessárias ao objetivo de tornar efetivas as competências anteriores e todas as outras concedidas pela Constituição Federal aos poderes da União.

Os Estados-membros têm o seu campo de competências determinado por exclusão, tendo em vista que o artigo 124 fixa como competências remanescentes ou residuais, que as competências que não estiverem expressamente concedidas aos funcionários federais pela Constituição Federal, são entendidas como reservadas aos Estados.

Os municípios não têm competência legislativa em matéria de educação, conforme descreve o artigo 124 da CFM/1917, conhecido como cláusula residual.

Assim, a “[...] Constituição Mexicana não detalha a distribuição do exercício da função educativa entre os entes federativos, nem fixa as contribuições econômicas desse serviço público, deixando essas importantes definições a cargo da União” (CÔRTEZ, 2013, p. 177).

Com relação às transformações educacionais ocorridas na América Latina, Krawczyk e Vieira (2006) afirmam que:

Na década de 90 iniciaram-se, na América Latina, reformas educacionais no bojo de transformações profundas nas esferas da economia, das instituições sociais, culturais e políticas – bem como na natureza das relações entre essas diferentes esferas. Elas tiveram como finalidade não só a expansão do ensino, mas também a adequação da educação pública às mudanças da lógica de regulação capitalista (KRAWCZYK; VIEIRA, 2006, p. 674).

Mediante o exposto, observamos que as reformas educacionais foram materializadas na alteração das Leis, instituindo um novo modelo de organização e financiamento do sistema educacional no contexto federativo estudado. Portanto a próxima seção abordará o histórico da escolarização obrigatória no México.

5.4 HISTÓRICO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA NO MÉXICO

Com relação ao histórico da escolarização obrigatória no México, o artigo 3º da CFM/1917 estabelece que a educação será ofertada pelo Estado de forma gratuita, enquanto o artigo 31 descreve que é dever dos pais garantir a frequência dos alunos na educação obrigatória.

Avendaño Ramos (2012) destaca que em 1921 foi criada a Secretaria de Educação Pública (SEP), com o objetivo de administrar e supervisionar o sistema educacional, centralizando a elaboração, avaliação e promoção das políticas públicas de educação.

Embora o México seja um país federal, a educação sempre foi centralizada. A partir de 1921, o Governo da Federação lançou uma grande reforma de desenvolvimento da educação pública. A reforma constitucional de 1934 deu ao Congresso Federal o poder de legislar para unificar e coordenar a educação em todo o país, permitindo ao Governo Nacional desenvolver e centralizar a política educacional (AVENDAÑO RAMOS, 2012).

Na década de 1970, a excessiva centralização gerou muitos problemas, desde os múltiplos vínculos de poder e autoridade até o grande número de direções gerais no nível central e a forte pressão do poderoso Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Educação (SNTE) sobre o sistema.

Entre os anos de 1973 e 1974 ocorreu a descentralização de natureza administrativa. A Secretaria da Educação Pública (SEP) formulou um projeto para criar nove unidades regionais descentralizadas de serviços administrativos que, em coordenação com os serviços centrais e estaduais, seriam responsáveis pelo controle do orçamento, das despesas correntes e da simplificação dos processos. A SEP manteve a responsabilidade na formulação e implementação das políticas públicas de educação.

A descentralização foi consolidada nos anos de 1992 e 1993 com base no Acordo Nacional para a Modernização da Educação Básica (Anmeb) e na Lei Geral da Educação. O Estado Federal transferiu a responsabilidade pela educação pré-escolar, primária e secundária, bem como pela formação de professores, para os Estados-membros (KRAWCZYK; VIEIRA, 2006).

A descentralização implementada no México favoreceu as desigualdades entre os Estados, pois a transferência não foi acompanhada de recursos financeiros federais adicionais para que as entidades estaduais pudessem cumprir seus compromissos (AVENDAÑO RAMOS, 2012). Assim, a reforma da descentralização de 1992 não foi totalmente realizada e, no México, a educação continua centralizada.

A Constituição mexicana aborda o direito à educação como um direito fundamental, porém, sua concretização foi ameaçada por tensões nas relações intergovernamentais. A transferência dos serviços educacionais para os estados não foi acompanhada por aumento de recursos financeiros e, dessa forma, alguns estados ameaçaram devolver os serviços educacionais para Federação.

Assim, na próxima seção, abordaremos a organização da etapa obrigatória de escolarização com base no Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

5.5 A ORGANIZAÇÃO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NO MÉXICO

A educação básica gratuita e obrigatória foi definida no México pelos artigos 3º e 31 da Constituição de 1917. O artigo 3º, IV, estabelece que toda a educação ofertada pelo Estado será gratuita; o artigo 31, I, descreve a educação como obrigação dos mexicanos, ao definir que é dever dos pais garantir a frequência dos filhos na educação obrigatória. Tal mudança constitucional influenciou a criação da Secretaria de Educação Pública (SEP), em 1921, que até hoje administra e supervisiona o sistema educacional, centralizando a elaboração, avaliação e promoção das políticas públicas de educação.

Avendaño Ramos (2012) destaca que a descentralização educacional teve início em 1992 com a assinatura Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (Anmeb) (MÉXICO, 1992). O acordo foi firmado entre o Governo Federal, os Governos Estaduais e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Educação (SNTE) e tinha, três objetivos: 1) reorganizar o sistema educacional; 2) reformular os conteúdos que foram disponibilizados aos alunos e; 3) promover a formação do magistério. A SEP manteve as funções regulatórias, compensatórias e de avaliação, deixando a operação do sistema aos Estados (descentralização dos gastos). Em 1993, foi sancionada a Ley General de Educación, que regulamentou essas modificações.

Com base no relatório da Unesco (2021), em 2013 ocorreu uma reforma educacional no México. O marco da reforma foram as emendas nos artigos 3º e 73, XXV da CFM/1917. A reforma foi realizada com o objetivo de melhorar o funcionamento e a equidade do sistema educacional. Foram integradas à reforma constitucional, a promulgação da Lei Geral do Serviço Profissional Docente, de 2013, e as reformas da Lei Geral de Educação e da Lei de Coordenação Fiscal, publicadas em 2018. O relatório também destacou que a Lei Geral de Educação, modificada em 2018, estabeleceu que o sistema nacional de educação seria composto pela educação básica, educação média superior e educação superior, definindo que a educação básica seria composta em por níveis: educação pré-escolar, educação primária e educação secundária.

Latapí (2009) destaca que o artigo 3º da CFM/1917 passou por várias alterações ao longo da história constitucional do México, porém somente em 1993 foi inserida a primeira frase do artigo “Todo indivíduo tem direito a receber educação”. O direito à educação é apresentado no Capítulo I, do Título I da CFM/1917 (art. 2º e 3º), que trata dos direitos humanos e suas garantias, com um artigo especialmente dedicado à sua proteção (art. 3º).

Ressaltamos a importância das alterações na CFM/1917 descritas acima, pois as mudanças foram fundamentais para consolidar a educação como um direito nos Estados Unidos Mexicanos. Para Latapí (2009, p. 266), “[...] a razão pela qual um direito tão fundamental não se mostrou mais cedo na Constituição é sem dúvida o fato

de o texto de 1917 ter sido redigido de uma perspectiva diferente, não era do interesse dos constituintes garantir o direito a educação".

Destacamos que a educação como um direito está prescrita no art. 2º da Lei Geral da Educação, que também reitera que "[...] todo o indivíduo tem direito à educação" e acrescenta que todo habitante do país tenha as mesmas oportunidades de acesso ao sistema educacional nacional. Apesar da garantia constitucional de oportunidades iguais de acesso, os habitantes do México ainda estão longe de possuir oportunidades iguais.

Conforme o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2014),

La administración y operación de las escuelas está descentralizada y los estados son responsables de la prestación de servicios escolares. Esto se desprende del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, firmado entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que transfirió la operación de la educación básica federal a los gobiernos estatales. Sin embargo, el gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) es responsable de la política educativa nacional y de la estrategia general para el sistema educativo. La SEP regula áreas como el financiamiento, la evaluación y la administración del personal (OCDE, 2014, p. 15).²²

A educação pré-escolar tem o objetivo de favorecer o desenvolvimento físico, cognitivo, afetivo e social da criança; é um nível de educação obrigatória para crianças entre três e cinco anos. A educação primária é geralmente frequentada por crianças entre 6 e 11 anos de idade, com duração de seis anos, e é requisito essencial para se cursar a educação secundária. "A educação secundária é o último estágio da educação básica e é obrigatória desde 2012; tem duração de três anos, e é geralmente cursada entre os 12 e 14 anos" (OCDE, 2014, p. 17).

Assim, o artigo 3º da CFM/1917 e os artigos 37 e 48 da LGE/1993 descrevem que a educação obrigatória no México abrange, além da educação básica (composta dos

²² A administração e o funcionamento das escolas são descentralizados e os estados são responsáveis pela prestação dos serviços escolares. Isso decorre do Acordo Nacional de Modernização da Educação Básica de 1992, assinado entre o governo federal, os governos estaduais e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Educação, que transferiu a operação da educação básica federal para os governos estaduais. No entanto, o governo federal, por meio do Ministério da Educação Pública (SEP), é responsável pela política educacional nacional e pela estratégia geral do sistema educacional. O SEP regulamenta áreas como financiamento, avaliação e administração de pessoal (OCDE, 2014, p. 15).

níveis), a média superior, última etapa da escolaridade obrigatória, atende os alunos entre 15 e 17 anos.

O estudo sobre a organização das etapas obrigatórias de escolarização no Brasil, Argentina e México mostrou que a partir da década de 1990 ocorreu a descentralização na oferta da educação pública obrigatória. No Brasil, ocorreu o processo de municipalização do ensino, descentralizando a oferta das matrículas dos estados para os municípios, tendo como foco o ensino fundamental. Na Argentina, por sua vez, a transferência ocorreu da Nação para as províncias (provincialização) e englobou também o ensino secundário. Já no México ocorreu a estadualização, em que a Federação transferiu os serviços educacionais para os estados.

O quadro 1 demonstra a similaridade em contextos brasileiro e argentino no que diz respeito à idade e à quantidade de anos que os alunos devem cursar em cada etapa obrigatória de escolarização. No México encontramos diferenças, pois além dos três níveis da educação básica²³, a média superior também é uma etapa obrigatória. Assim, a educação obrigatória no México é composta por quatro etapas, diferenciado do Brasil e do México que possuem três etapas.

Com relação à nomenclatura educação básica, Brasil e México adotam o termo na organização das etapas de ensino, enquanto a Argentina não utiliza o termo para se referir a organização dos níveis de ensino. Conforme a Lei Nacional de Educação nº 26.206/2006 o Sistema Nacional de Educação da Argentina compreende quatro níveis: educação inicial, educação primária, educação secundária e educação superior. Não iremos abordar a educação superior, uma vez que o foco do estudo são as etapas da escolarização obrigatória.

Quadro 1 - Quadro comparativo da educação obrigatória pública em contextos federativos estudados

BRASIL	ARGENTINA	MÉXICO
Educação Infantil	Educação Inicial	Pré-escolar

²³ Educação Básica é o ciclo educacional que os Estados orientam para crianças e adolescentes desde a primeira infância até o final da adolescência. Abrange desde a educação infantil até a educação secundária. Dos países que compõem a região da América Latina, 14 dos 19 usam o termo "educação básica" para se referir a essa etapa educacional de seus sistemas educacionais nacionais (SITEAL, 2019, p. 2).

Idade: 4 e 5 anos Duração: 2 anos	Idade: 4 e 5 anos Duração: 2 anos	Idade: a partir dos 3 anos Duração: 3 anos
Ensino Fundamental Idade: 6 a 14 anos Duração: 9 anos	Educação Primária Idade: 6 a 11 ou 12 anos Duração: 5 ou 6 anos	Educação Primária Idade: a partir dos 6 anos Duração: 6 anos
Ensino Médio Idade: 15 a 17 anos Duração: 3 anos	Educação Secundária Idade: 12/13 até 17 anos Duração: 5 a 6 anos	Educação Secundária Idade: 12 a 14 anos Duração: 3 anos
		Educação Média Superior Idade: 15 a 17 anos Duração: 3 anos
Total: 14 anos de estudo	Total: 14 anos de estudo	Total: 15 anos de estudo

Fonte: Elaborado pela autora com base OCDE (2014) e Siteal (2019).

Conforme o quadro 1, no Brasil, a CF/88 prevê a repartição de responsabilidades na oferta da educação pública obrigatória no seu artigo 211. Na Argentina, a Constituição de 1994, no artigo 5º, prevê Leis infraconstitucionais para cada província e a LEN/2006, no artigo 43, menciona a articulação entre as províncias e a Caba para a aplicação da Lei nº 20.061/2005 (Lei Argentina de proteção integral dos direitos de meninas, meninos e adolescentes, que visa proteger e garantir as crianças como sujeitos de direito). No México, o art. 3º da Constituição define que o Estado Federal, estados, Distrito Federal e municípios oferecerão pré-escola, educação primária, educação secundária e média superior.

Isso posto, podemos afirmar que em muitos pontos as leis brasileiras, argentinas e mexicanas convergem e, apesar das especificidades inerentes aos contextos díspares dos três países, os sistemas educacionais nos países estudados estão organizados conforme a lógica do federalismo. A forma de organização federativa adotada em cada país influencia sua organização, principalmente, na repartição das competências na oferta e na gestão educacional entre os entes federados.

Destacamos que os três países estudados definem, por meio de legislação específica, a escolaridade obrigatória, ou seja, o número de anos ou a faixa etária durante a qual as crianças e jovens são obrigados a frequentar a escola. No Brasil e na Argentina a escolaridade obrigatória tem duração de 14 anos, abrangendo a faixa etária dos 4 aos 17 anos, enquanto no México a duração é de 15 anos, compreendendo a faixa etária dos 3 aos 17 anos; por esta razão, a educação média superior consta no quadro 1, embora a etapa não faça parte da educação básica, na legislação mexicana esta etapa é obrigatória.

As semelhanças apresentadas no quadro 1 atribuímos às políticas educacionais de homogeneização implementadas na América Latina pelas reformas educacionais projetadas nos ideais neoliberais. As reformas desencadeadas no início da década de 1990 se materializaram de forma particular em cada contexto estudado, a partir dos embates políticos pela construção de uma nova hegemonia, que resultou no processo de descentralização, alterando a configuração do Estado Nacional e as relações de poder entre o Governo Nacional e os entes federativos.

As diferenças da Argentina e do México em relação ao Brasil, na idade recomendada para cursar cada etapa, além do fato de o México garantir mais uma etapa na organização da educação obrigatória, atribuímos ao contexto histórico, uma vez que ambos foram colonizados pela Espanha. Por esta razão, a organização educacional de ambos é similar a organização educacional espanhola²⁴.

Neste capítulo foi abordada a origem e evolução do federalismo mexicano e as relações intergovernamentais entre os entes federados. Destacamos que no México, ao contrário do Brasil e da Argentina, ocorre maior centralização na prestação dos serviços educacionais e no financiamento da etapa obrigatória de escolarização.

O México foi o primeiro país do mundo a garantir os direitos sociais na Constituição, entre esses direitos, o direito à educação. A relação entre a Federação e os estados sofre tensões por causa do aumento dos gastos provocados pela transferência dos serviços educacionais que não foi acompanhada de recursos adicionais.

O México, assim como o Brasil e a Argentina aumentou a quantidade de anos da escolarização obrigatória, Brasil e Argentina ofertam 14 anos e o México oferta 15 anos. A ampliação da escolarização obrigatória em contextos estudados ocorreu a partir da década de 1990 por influência dos ideais neoliberais.

Dados esses elementos, enfatizamos que a forma federal influencia a definição dos mecanismos de financiamento da etapa obrigatória de escolarização e, portanto, essa temática será abordada no próximo capítulo.

²⁴ Mais informações em: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8/dof/spa/pdf>.

6 FINANCIAMENTO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NO BRASIL, NA ARGENTINA E NO MÉXICO

As discussões dos capítulos anteriores serviram de base para a discussão do objeto da pesquisa que é o financiamento da etapa obrigatória de escolarização. Para tal, foi necessário discutir a constituição do Estado, do Federalismo e das relações intergovernamentais. O objetivo deste capítulo é comparar o financiamento da educação em contextos federativos brasileiro, argentino e mexicano, sendo assim, a análise comparativa se desenvolveu com a contribuição das fases do método comparativo de Ferrer (2002).

6.1 FINANCIAMENTO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NO BRASIL

Nesta seção, discutiremos a organização federativa e suas implicações no financiamento da etapa obrigatória de escolarização no Brasil. O financiamento está prescrito na CF/88 e a LDB/1996, que estabelecem um percentual mínimo da receita de impostos que cada ente federado deve aplicar no financiamento da educação, sendo 18% para a União e 25% para estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1996, 1988).

A União é responsável pela arrecadação de diversos tributos federais. Contudo, a legislação determina que somente a receita proveniente de impostos seja destinada à educação, sendo que os são: o Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e Imposto Territorial Rural (ITR).

Os governos estaduais são responsáveis pela arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e a compensação incidente da desoneração do ICMS, regulamentada pela Lei Kandir. Pela via transferência, os estados recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), composto por 21,5% do Imposto de

Renda e IPI, bem como a cota relativa dos 10% da tributação sobre os produtos exportados (IPI-Exportação), repartidos pelos estados, proporcionalmente, conforme o valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

Os municípios são responsáveis pela arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Conforme o artigo 158, inciso IV da CF/88, os municípios, por meio de transferência, recebem recursos adicionais do Fundo de Participação dos Municípios, composto por 22,5% do IR e IPI, distribuídos de forma proporcional ao número de habitantes das cidades. Além disso, também indica no mesmo inciso a cota-parte do ICMS arrecadado pelo estado destinado aos municípios é de 25% do valor total.

A cota-parte do IPVA, como determina em seu inciso III, é no montante de 50% do valor auferido pelo estado, referente aos veículos emplacados no município. Já o inciso II, define que a cota-parte do ITR, é 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural. A cota-parte sobre o IPI-Exportação que deve ser repassada aos municípios é de 25% do montante recebido pelo estado, conforme descreve o artigo 159, inciso III, §3º. Os municípios também recebem a cota-parte da arrecadação pela Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida como Lei Kandir (BRASIL, 1996b).

Para Cavalcante (2016), a criação de um sistema de repartição dos recursos financeiros baseado na vinculação, redistribuição e suplementação de recursos entre os entes federados foi fundamental para cumprir as responsabilidades constitucionais. Destacamos que esse contexto de redistribuição de recursos aproxima-se de um movimento maior em que política econômica brasileira sofre as influências dos organismos multilaterais por meio do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, este último influenciando, particularmente, as políticas educacionais.

Com vistas a atender às pressões e tensionamentos dos interesses neoliberais, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) que, segundo Cavalcanti (2016), foi o primeiro arranjo redistributivo dos recursos financeiros da educação, introduzido por meio da

Emenda Constitucional (EC) nº 14 de 1996, que subvinculou 15% da receita dos impostos dos estados e municípios à educação, instituindo uma nova sistemática de redistribuição desses recursos entre os entes da federação. Dessa forma, a EC nº 14 define que a distribuição de responsabilidades e dos recursos entre estados e municípios seria assegurada mediante a criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um fundo de natureza contábil, composto por 15% do Fundo de Participação dos Municípios — FPM; Fundo de Participação dos Estados — FPE; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações — IPI-exp; Desoneração de Exportações, conforme a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). O Fundef vigorou de 1996 a 2006 e teve um importante efeito na expansão da oferta do ensino fundamental sob a responsabilidade dos municípios.

Depois de dez anos de vigência do Fundef, a EC nº 53 de 19 de dezembro de 2006 introduziu alterações na forma de redistribuição dos recursos da receita de impostos destinada à educação, visando à implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a Lei nº 11.494/2007 regulamentou o fundo para uma vigência de 14 anos, a partir de sua promulgação, até o final de 2020.

Para Cavalcanti (2016), o Fundeb se tornou a principal fonte do financiamento da educação brasileira e se constituiu como a principal política de redistribuição de recursos e de cooperação federativa na educação. É composto por 27 fundos, sendo 26 fundos estaduais e um fundo do Distrito Federal, de natureza contábil e redistributivos, compostos por uma parte dos recursos da receita de impostos dos estados e dos municípios vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e por recursos complementares da União. A contribuição ao Fundeb de cada estado, Distrito Federal e cada município é de 20% de parte dos impostos vinculados à educação.

É importante destacar que o Fundef e Fundeb, embora tenham, pela via da complementação da União, uma relação direta estabelecida entre o governo da União e os governos estaduais e municipais, a cooperação federativa mais significativa em termos de redistribuição de recursos dá-se na relação entre os estados e municípios e dos municípios entre si.

A repartição dos recursos é realizada com base nas matrículas declaradas no Censo Escolar, observadas as ponderações de cada etapa e modalidade de ensino. A complementação da União acontece por meio da transferência de recursos a fundos estaduais quando os recursos próprios do governo estadual e das prefeituras não atingem o valor mínimo nacional, divulgado em Portaria Interministerial, geralmente, publicada na última semana de dezembro de cada ano.

Para Mendes (2012), o Fundeb foi fundamental para a ampliação das matrículas na educação infantil e ensino médio, garantindo mais recursos aos entes federados, pois o cálculo para o aporte de recursos passou a considerar o número de matrículas atreladas ao fator de ponderação. Apesar dos avanços para a garantia da equidade na oferta da educação básica, concordamos com Pinto (2007) ao destacar que o Fundeb falhou por só estabelecer as ponderações em termos de etapas, modalidades ou tipos de estabelecimentos de ensino. Para o autor, os fatores de ponderação deveriam estar associados de forma objetiva às condições em que se dá a oferta e pautados por critérios, tais como: duração da jornada dos professores e dos alunos; nível de formação dos profissionais; razão alunos/turma; presença de laboratórios, bibliotecas, entre outros insumos.

Destacamos que o Fundeb, instituído pela Lei nº 11.494/2007, teve vigência por 14 anos, até dezembro de 2020, e que após aprovações das PECs 15/2015 e 26/2020 na Câmara Federal e no Senado Federal, a EC nº 108/2020 consolidou o Fundeb como uma política de Estado permanente, compondo as Disposições Permanentes da Constituição Federal de 1988, sendo regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

A EC nº 108/2020 aumentou progressivamente o percentual de participação da União nos recursos do Fundo, passando de 10% para 23%, de forma escalonada, até 2026. Uma das maiores mudanças no Fundo foi o aumento da participação da União no financiamento da educação básica, que incorporou novos critérios de distribuição: complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do artigo 212-A, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; complementação-VAAT: no mínimo 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total

por aluno (VAAT), conforme o inciso VI do artigo 212-A, não alcançar o mínimo definido nacionalmente e complementação-VAAR: estabelece 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançar a evolução de indicadores, a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (BRASIL, 2020).

A Emenda Constitucional nº 108/2020 também modificou a redistribuição da cota municipal do ICMS, que passa a ser de, no mínimo, 65%, distribuídos pelo valor adicionado fiscal (VAF), e de até 35% por lei estadual, com mínimo de 10% por melhoria de resultados de aprendizagem e equidade, e prazo de dois anos para os estados elaborarem essa lei prevista no inciso II, parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal de 1988. Além disso, incluiu o princípio segundo o qual os entes federados devem exercer ação redistributiva em relação às suas escolas e constitucionalizou o Custo Aluno Qualidade (CAQ), a ser regulamentado na lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 da CF/88.

Portanto, a aprovação do novo Fundeb representou um grande avanço para a educação obrigatória pública e ressaltamos a necessidade de um acompanhamento permanente de toda a sociedade, pois financiamento é um campo de constantes disputas e precisamos estar atentos, principalmente, nas discussões com relação à regulamentação do CAQ.

No financiamento da educação, além dos percentuais mínimos da receita de impostos, há o Salário Educação, uma contribuição social cobrada tendo como base o total das remunerações salariais pagas pelas empresas privadas, na proporção de 2,5%. O salário educação é repartido em 10% (dez por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que utiliza no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica e os outros 90% (noventa por cento) são divididos em quotas, sendo 1/3 (um terço) a quota federal e 2/3 (dois terços) creditados mensalmente como quota estadual e municipal.

A União arrecada o salário educação e distribui em doze parcelas entre todos os entes federativos, por meio de ações supletivas e complementares do FNDE, que atendem

ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate).

Além da política de fundos e do Salário Educação, o Plano Nacional de Educação (PNE)²⁵ prevê o aporte de novos recursos como a exemplo da Lei nº 12.858/2013, que obriga a União, os estados e os municípios a aplicarem 75% de suas receitas provenientes das parcelas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (royalties e participações especiais), além de 50% dos recursos do Fundo Social até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no PNE, porém, precisa de mais detalhamento para o cumprimento da normativa.

A meta 20 do PNE é específica sobre o financiamento, prevê a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no 5º ano de vigência e, no mínimo, o correspondente a 10% do PIB ao final do decênio. De acordo com os dados da Unesco, em 2017 as despesas do governo com a educação foram 6,32% ²⁶do Produto Interno Bruto - PIB.

Destacamos que, no discurso neoliberal, tornou-se comum a divulgação de que o Brasil investe muito em termos proporcionais ao PIB se comparado a outros países. Na verdade, essas informações são falaciosas, quando se analisa a realidade brasileira, porque se desconsidera o investimento por aluno²⁷.

Contudo, apesar de uma ampla política de financiamento, entendemos que, por si só, ela não assegura a equidade, pois, conforme Araújo (2014) o governo federal possui capacidade de reduzir as desigualdades territoriais e afirma que, com um aporte maior

²⁵ Lei 13.005/2014, com vigência de 10 anos, estabelece metas e estratégias para o desenvolvimento da educação nacional, estadual, distrital e municipal com o propósito de direcionar esforços e investimentos para melhorar a qualidade da educação brasileira.

²⁶ Utilizamos os percentuais do PIB da Unesco para os três contextos federativos, porém, no caso brasileiro, o relatório INEP 2017, o gasto público em educação correspondeu ao equivalente a 5,1% do PIB. Mais informações em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/panorama_da_educacao_destaque_do_education_at_glance_2020.pdf.

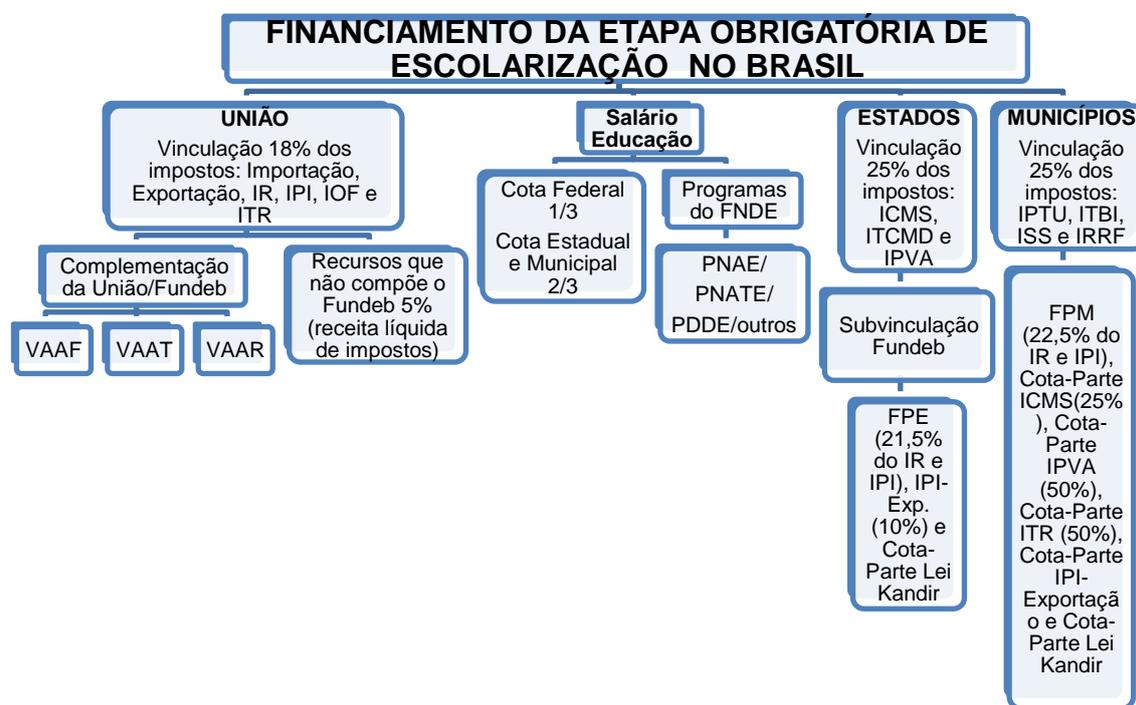
²⁷ Mais informações em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/o-que-e-caqi-e-o-caq>.

de recursos do governo federal, é possível melhorar os indicadores de desigualdade territorial.

Destacamos a necessidade de maiores aportes de recursos federais para a educação, a fim de garantir padrões mínimos de qualidade, muito embora a LDB, nos artigos 3º e 4º, prescreva a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino determinados como a variedade e quantidade mínimas por aluno de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Infelizmente, a qualidade de ensino não foi consolidada. O Custo Aluno Qualidade²⁸ está previsto na EC nº 108/2020 e na Lei nº 14.113/2020, porém, ainda não foi regulamentado.

Para ilustrar a estrutura do financiamento da etapa da educação obrigatória no Brasil, elaboramos organograma 1 que trata da vinculação de receitas e da aplicação mínima de recursos em educação na CF/1988, LDB/1996, EC 108/2020 e Lei nº 14.113/2020.

Organograma 1 - Financiamento da etapa obrigatória de escolarização no Brasil.



Fonte: Elaborado pela autora com base na CF/1988, LDB/1996, EC 108/2020 e Lei nº 14.113/2020.

²⁸ O CAQ (Custo Aluno Qualidade) foi criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação com o objetivo de estabelecer um padrão de qualidade, por aluno, de uma educação de qualidade, comparável a países com bom desempenho educacional.

O organograma 1 demonstra a origem dos recursos para a educação básica pública no Brasil. As fontes, com base na legislação vigente, advêm da vinculação constitucional e do Salário Educação. Grande parte dos recursos da vinculação constitucional se desdobra numa política de fundos, que é uma subvinculação, denominado Fundeb, que distribui os recursos para os entes federativos por meio dos fundos estaduais que recebem esses recursos a partir do resultado líquido das transferências do Fundeb estadual. Os entes federativos destinam os 20% dos recursos vinculados ao Fundo e recebem os recursos por meio do número das matrículas ponderadas que formam o resultado líquido das transferências (o mecanismo faz com que o ente federativo receba mais ou menos recursos do que ele contribuiu/destinou ao Fundo).

O Fundeb ainda pode gerar recursos para alguns entes federativos que cumprem alguns critérios para receber a complementação da União. Atualmente, são três critérios – VAAF, VAAT e VAAR –, porém, apenas os entes federativos que cumprem os critérios recebem a complementação. Dos recursos federais, o mínimo de 18% deve ser destinado para a educação. Por outro lado, os estados e municípios possuem obrigação legal de aplicar o mínimo de 25% dos seus recursos para a educação.

As relações intergovernamentais no Brasil se materializam na distribuição de responsabilidades na oferta da educação, na forma de repartição de competências e no financiamento da etapa obrigatória de escolarização. Dessa forma, o Fundef/Fundeb se constituiu como um importante elemento no arranjo federativo, ao estabelecer uma constante relação entre a União e os estados, estados e municípios e dos municípios entre si.

Na seção seguinte, será abordado o financiamento da educação na Argentina.

6.2 FINANCIAMENTO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NA ARGENTINA

Abordaremos, nesta seção, os mecanismos de financiamento da etapa obrigatória de escolarização na Argentina, com base nas Leis Infraconstitucionais.

A Ley de Financiamiento Educativo, Lei nº 26.075/2006 estabelece, no artigo 3º, que

o orçamento consolidado do Governo Nacional, das províncias e da CABA destinado à educação, ciência e tecnologia seja aumentado progressivamente até atingir, em 2010, uma participação de 6% no PIB (ARGENTINA, 2006). O país ainda não atingiu o que determina a legislação, pois em 2018, os gastos do governo com a educação foram de apenas 4,92% do PIB (UNESCO, 2021).

Tormes e Farenzena (2019) destacam que a Ley de Financiamiento Educativo indica aumento gradual da aplicação dos recursos em educação, ciência e tecnologia, para atingir a meta de gasto de 6% do PIB argentino em 2010. Para atingir a meta, cada ente federado teria que assumir o seu compromisso, de acordo com o artigo 4º, sendo que o compromisso do Governo Nacional representa uma proporção de 40%, que deveriam ser aplicados nos órgãos dependentes do Estado Nacional e apoio aos governos subnacionais. De acordo com o artigo 5º, o compromisso das províncias e da CABA será de 60%, aplicados, prioritariamente, na melhoria da formação e remuneração docente.

De acordo com Claus (2019), na Argentina, a responsabilidade pelo financiamento da educação é do Estado; dessa forma, a educação é distribuída entre o Estado Nacional e as 24 jurisdições subnacionais, sendo, 23 Províncias e a CABA. O autor aborda que a estrutura do sistema educacional por níveis e modalidades é regida pelo Título II da Lei de Educação Nacional nº 26.206/2006, que define que a gestão, administração e financiamento do sistema educacional em seus níveis (inicial, primário, secundário e superior não universitário) e modalidades (especial, juvenil e adultos, técnico profissional, artístico, intercultural bilíngue, rural, confinamento e contextos domiciliares e hospitalares) são da competência das jurisdições subnacionais.

Para Morduchowicz (2002) a principal fonte de recursos para a educação são os impostos, que podem ser arrecadados tanto em nível provincial, como nacional. Para o autor, na Argentina existem cinco fontes possíveis para financiar a educação: 1) a orçamentária; 2) os impostos; 3) a participação do setor privado; 4) os níveis de governo e 5) a ajuda externa. O autor destaca que “[...] en otras palabras, cuando nos

referimos al financiamiento estamos aludiendo a la obtención y origen del dinero y no a sus posibles usos y mecanismos de distribución” (MORDUCHOWICZ, 2002, p. 43)²⁹.

Nesse sentido, Claus (2019) destaca que as províncias e a CABA, além dos recursos próprios definidos em seus orçamentos, contam com recursos transferidos pelo Estado Nacional, chamados recursos coparticipables. A Ley que define a distribuição dos recursos fiscais entre a Nação e as províncias é a Ley nº 23.548 de 1988, que trata da Coparticipação Federal de Recursos Fiscal e estabelece normas para a distribuição primária e secundária de recursos do orçamento nacional.

Os recursos são divididos de forma primária, de acordo com os artigos 3º, 4º e 5º, na proporção de 42,34% para a Nação, 54,66% entre as províncias, 2% para a recuperação das províncias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén e Santa Cruz e 1% para o Fundo de Contribuição do Tesouro Nacional para as Províncias. O artigo 4º define a distribuição de forma secundária dos 54,66% dos recursos para as províncias aderentes, divididos por meio de coeficientes fixos determinados em lei, e o artigo 5º define que o Fundo de Contribuições do Tesouro Nacional às províncias só poderá ser utilizado em emergências e em caso de desequilíbrio financeiro das províncias.

Os fundos correspondentes à distribuição secundária, destinada as 24 jurisdições subnacionais, são retirados automaticamente do Estado Nacional, de forma que as transferências monetárias feitas são consideradas Transferências Automáticas (TA). Uma vez transferido para o tesouro provincial, o orçamento fica à disposição de cada governo subnacional, que o executa de acordo com suas prioridades orçamentárias, exceto nos casos em que se regulem afetações específicas dos fundos coparticipados.

Farenzena et al. (2018) abordam que a alocação de recursos do governo nacional para as províncias e a CABA, na coparticipação, são definidos a partir dos seguintes critérios: a matrícula do nível inicial ao superior não universitário, a incidência relativa

²⁹ “[...] Em outras palavras, quando nos referimos a financiamiento estamos nos referindo à obtenção e origem do dinheiro e não aos seus possíveis usos e mecanismos de distribuição” (MORDUCHOWICZ, 2002, p. 43).

da ruralidade na matrícula de educação comum e a proporção de população não escolarizada de 3 a 17 anos.

Morado (2013, p. 14), define o sistema de coparticipação como “[...] es un mecanismo de coordinación fiscal, que define la distribución de los recursos de origen nacional recaudados por el Gobierno Nacional hacia los niveles inferiores de gobierno”³⁰. Com relação às normas para a distribuição primária e secundária de recursos do orçamento nacional, o autor descreve que a forma secundária de distribuição se dá por meio de coeficientes fixos, determinados no artigo 4º da Ley nº 23.548/1988. Os percentuais são definidos a partir do que cada Província recebeu entre os anos de 1985 e 1987, decisão que resultou das negociações políticas daquele período.

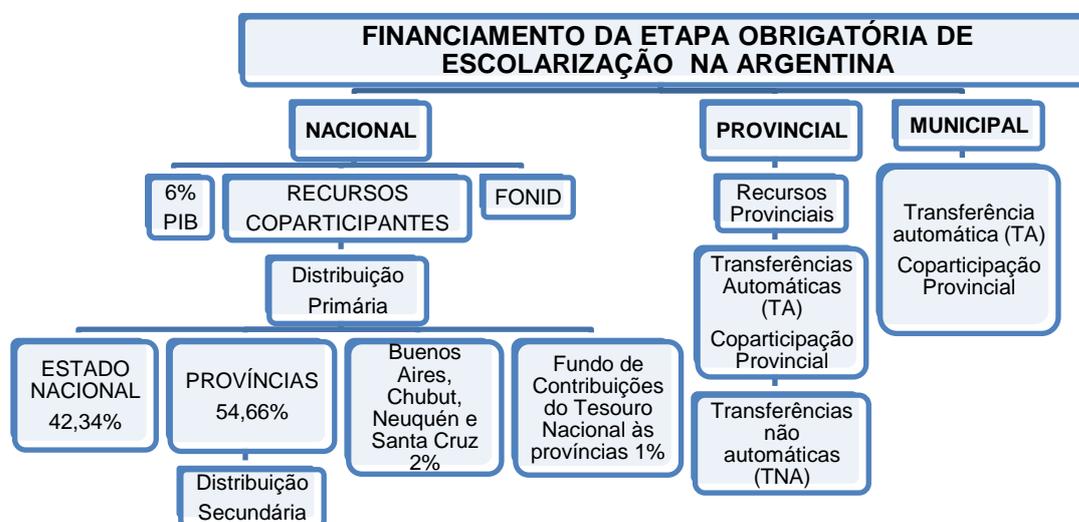
Jardim (2010, p. 89) destaca que “[...] o regime de coparticipação federal de impostos é o mecanismo de transferência intergovernamental mais importante da Argentina”. A autora ressalta que as receitas estão centralizadas no Governo Nacional e o regime possui um fim redistributivo, tendo como um de seus principais objetivos atingir uniformidade no fornecimento dos bens públicos no país.

Os estudos de Tormes e Farenzena (2019) indicam a importância do Fondo Nacional de Incentivo Docente (Fonid), instituído pela Ley 25.053/1988. O Fundo criou impostos sobre veículos terrestres (carros e motocicletas), aquáticos (embarcações) e aéreos (aeronaves). Para ter direito ao Fonid, as províncias e a CABA devem cumprir algumas obrigações, como: destinação de recursos exclusivamente para melhorar a remuneração docente; proibição de substituir seus recursos próprios destinados à remuneração docente pelos recursos do fundo e; criar um programa de melhoria da administração e gestão educacional para aprimorar o uso dos recursos.

Para melhor compreensão do financiamento da etapa obrigatória de escolarização na Argentina, organizamos o organograma abaixo.

³⁰ “[...] é um mecanismo de coordenação fiscal que define a distribuição dos recursos de origem nacional arrecadados pelo Governo Nacional para os níveis inferiores de governo” (Morado, 2013, p. 14).

Organograma 2 – Financiamento da etapa obrigatória de escolarização na Argentina



Fonte: Elaborada pela autora com base na Ley nº 23.548/1988, na Ley nº 26.075/2006 e Claus (2019).

O organograma 2 ilustra a distribuição de recursos do orçamento nacional da Argentina, a partir das considerações de Claus (2019) sobre a análise da Ley nº 23.548/1988, que trata da alocação de recursos para a educação da Nação para as províncias.

Os 6% do PIB não são exclusivos do Estado Nacional, mas o gasto consolidado da Nação e das 24 jurisdições subnacionais (23 Províncias e a CABA).

Destacamos que, quanto à Coparticipación Federal de Recursos, a legislação determina duas instâncias de distribuição de recursos fiscais arrecadados pelo Tesouro Nacional: 1) a distribuição primária, que define qual parte desses recursos será para o Estado Nacional e qual parte será destinada às jurisdições subnacionais e; 2) a distribuição secundária, que estabelece a participação de cada Província na distribuição dos recursos totais e o Fundo Nacional de Incentivo Docente (Fonid), específico para formação e remunerações de professores.

Avultamos, ainda, a importância dos recursos coparticipáveis como mecanismos de financiamento que articulam todos os entes federativos, porém advertimos que tais

mecanismos precisam ser aprimorados, pelo fato de a forma secundária de distribuição ser feita por meio de coeficientes fixos determinados em lei específica, pode ocorrer influência política e o financiamento pode ser desigual entre as províncias.

As grandes desigualdades que afetam o financiamento dos sistemas educativos são descritas por Mezzadra e Rivas (2005, p. 3):

[...] En nuestro país, lo que cada alumno recibe como inversión en su educación depende esencialmente del lugar del territorio nacional donde le tocó vivir: si vive en Santa Cruz, Tierra del Fuego o la Neuquen, el Estado invierte más de \$1.900 por año en su educación, pero si vive en Salta, Misiones, Corrientes, Tucumán o Chaco, recibe del Estado en promedio \$850 por año. Esta situación de extrema desigualdad no se relaciona únicamente con voluntades políticas en el ámbito provincial, sino que refleja principalmente las injusticias de la naturaleza distributiva del régimen de coparticipación federal de impuestos.³¹

O desenho institucional do mecanismo de financiamento educacional permite a compreensão das limitações que o modelo de coparticipação do financiamento educacional apresenta na Argentina.

6.3 FINANCIAMENTO DA ETAPA OBRIGATÓRIA DE ESCOLARIZAÇÃO NO MÉXICO

De acordo com a LGE/1993, a Federação e os Estados-membros devem contribuir para a promoção da educação e concorrerão para o financiamento da educação pública e dos serviços educativos (art. 119). Contudo, a LGE/1993 estabelece que o Estado destine ao gasto em educação pública e aos serviços educativos um montante anual não inferior a 8% do PIB do país. A questão que se coloca é que, diante de mecanismos que obrigam o Estado a cumprir esse dispositivo legal, o que se tem verificado é que o percentual do PIB efetivamente investido em educação está muito

³¹ Em nosso país, o que cada aluno recebe como investimento em sua educação depende essencialmente lugar do território nacional, se você mora em Santa Cruz, Terra Del Fogo ou Neuquén, o Estado investe mais de \$ 1.900 por ano para sua educação, mas se você mora em Salta, Misiones, Corrientes, Tucumán ou Chaco, recebem do Estado em média \$ 850 por ano. Esta situação de extrema desigualdade refere-se apenas aos desejos políticas a nível provincial, mas reflete principalmente as injustiças da natureza distributiva do regime partilha de impostos federais.

aquém dos 8% previstos em lei; em 2017, o gasto do governo mexicano com educação foi de 4,52% do PIB (UNESCO, 2021).

O artigo 25 da Lei de Coordenação Fiscal define a participação dos estados, municípios e do Distrito Federal na arrecadação federal participativa e estabelece contribuições federais, como recursos que a Federação repassa às fazendas dos Estados, do Distrito Federal e, quando for o caso, dos Municípios (MÉXICO, 1978). Cabe destacar que, dentre as linhas básicas que regem o Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (Faeb), podemos destacar que os Estados recebem recursos econômicos complementares que os apoiam para exercer os poderes exclusivos que lhes são atribuídos no artigo 13 da Lei Geral da Educação e no artigo 26.º da LCF.

Conforme Avendaño Ramos (2012), o processo de descentralização dos gastos no México, iniciou-se na década de 1990, provocando uma modificação da administração dos grandes recursos e da forma discricionária como as despesas eram atribuídas aos Estados. Para a autora, com a assinatura do Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, ocorreu a descentralização educacional com três objetivos bem definidos: 1) reorganizar o sistema educacional; 2) reformular o conteúdo oferecido aos alunos e; 3) promover a formação de professores. A SEP manteve as funções regulatórias, compensatórias e de avaliação, os Estados passaram a operar os sistemas educacionais (MÉXICO, 1992).

A autora destaca que os recursos federais com educação são divididos em três ramos diferentes: ramo 11, ramo 25 e ramo 33. Os recursos do ramo 11 são usados para gastos pela SEP na prestação de serviços educacionais e no cumprimento das funções operacionais, regulatórias e compensatórias da autoridade educacional federal. O ramo 25 destina-se a provisões e contribuições para os sistemas de educação básica, normal, tecnológico e de adultos; sua principal destinação é a despesa associada à prestação de serviços de educação básica no Distrito Federal. Já o ramo 33, engloba a educação básica, profissional técnica e de adultos, bem como o investimento em infraestrutura educacional.

Como resultado das reformas do sistema de transferência de recursos para os Estados, a partir de 1998, os Fondos de Aportaciones Federales, ou ramo 33, foram

incorporados ao Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)³² e no Capítulo V da a Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Assim, Avendaño Ramos (2012) destaca que:

Estas reformas permitieron que en el Ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrado, federalizado o en proceso de desconcentración, los cuales se encontraban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos. De esta manera, se pasó de un sistema fiscal intergubernamental basado exclusivamente en Participaciones cuyo objetivo era esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales delegados a los gobiernos subnacionales con un espíritu compensatorio los cuales tienen como principal objetivo fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación (AVENDAÑO RAMOS, 2012, p. 83-84).³³

Ressaltamos que as reformas abordadas pela autora no sistema de transferências de recursos aconteceram no governo Ernesto Zedillo, que deu sequência às medidas neoliberais iniciadas no mandato de Miguel de La Madrid, em 1982, ambos do Partido Revolucionário Institucional (PRI).

O financiamento da educação nos estados, segundo Chiapa e Velázquez (2011) se dividia em: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (Faeb), que apoia o funcionamento dos serviços de educação básica; Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que inclui um componente para financiar a construção e a aquisição de equipamentos de infraestruturas do ensino básico e superior e; Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos (Faeta), que desde 1999 tem incluído recursos para apoiar o funcionamento dos serviços federalizados do Colégio Nacional de Educação Profissional Técnica (Conalep) e do Instituto Nacional para a Educação de Adultos (Inea)³⁴.

Conforme o relatório do Sistema de Información de Tendências Educativas na América Latina (SITEAL, 2020), 80% dos recursos destinados à educação básica correspondem a recursos públicos descentralizados por meio dos três fundos de

³² Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), traduzindo para a língua portuguesa, Orçamento de Gastos da Federação.

³³ Essas reformas permitiram ao Poder 33 integrar e institucionalizar conceitos de gastos sociais descentralizados, federalizados ou desconcentrados, que estavam dispersos em vários ramos do orçamento de despesas. Dessa forma, um sistema tributário intergovernamental baseado exclusivamente em participações, cujo objetivo era essencialmente compensatório, foi alterado para outro que inclui um montante equivalente de recursos federais delegados aos governos subnacionais com espírito compensatório, cujo objetivo principal é promover a equidade entre os membros estados da Federação (AVENDAÑO RAMOS, 2012, p. 83-84).

³⁴ Ressaltamos que a pesquisa trata da etapa de escolarização obrigatória e não das modalidades de ensino, por esta razão, o FAETA não será analisado no estudo.

contribuições federais: Fondo de Aportaciones para Educación Básica (Faeb), atual Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone), Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos (Faeta) e Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), a operação é regulamentada pela Lei de Coordenação Fiscal. Os 20% restantes dos recursos federais para a educação básica destinam-se a programas centralizados na SEP, com objetivos diversos, conforme o ramo 11.

Avendaño Ramos (2012) destaca que a Ley de Coordinación Fiscal (LCF), de 2007, passou por algumas reformas com o objetivo de alterar a fórmula de distribuição do Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (Faeb). Antes da referida reforma, o artigo 27 do LCF antecipou que a quantidade dos recursos para o Faeb seria determinada a cada ano no Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de acordo com: a) o cadastro comum de escolas e funcionários, que servia para calcular os recursos orçamentários transferidos aos estados e incluía as despesas correspondentes a impostos federais e contribuições previdenciárias e, b) os recursos orçamentários dos Faeb transferidos para os estados de acordo com PEF do exercício fiscal do ano anterior, incluindo a atualização das despesas de funcionamento que não fossem pessoais e de manutenção, correspondentes ao Registro Escolar Comum.

As reformas aconteceram no governo de Felipe Calderón do Partido Acción Nacional (PAN), e os mecanismos aprofundaram as desigualdades entre os Estados, afetando a qualidade educacional, uma vez que muitos estados não tinham recursos suficientes para investir na educação.

Ao fazer uma Avaliação do Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (Faeb), Avendaño Ramos (2012) relata que

Esta distribución ha sido criticada ya que genera diversos incentivos perversos. Por un lado, creó desequilibrios distributivos dado que sólo consideraba la oferta educativa y no hubo criterios objetivos que incorporarán indicadores efectivos de la demanda. Los mecanismos de distribución planteados mantuvieron la inercia de la asignación del gasto y no hubo incentivos para estimular el financiamiento de la educación con recursos propios de los estados. Asimismo, persiste el trato especial en materia educativa en el caso del Distrito Federal cuyo sistema educativo es financiado

en su totalidad con recursos del gobierno federal (AVENDAÑO RAMOS, 2012, p.86)³⁵.

A autora destaca que as desigualdades na distribuição dos recursos e o aumento dos gastos nas fazendas estaduais contribuíram para que Estados como Zacatecas e Tlaxcala levantassem a possibilidade de devolver o sistema educacional à federação.

Dada a discricionarietà e os desequilíbrios gerados por essa forma de alocação dos recursos do Faeb, em 2007, o artigo 27 do LCF foi modificado e introduziu uma nova fórmula para calcular os recursos alocados para os Estados. Para a destinação dos recursos aos Estados, passou-se a considerar: 1) o valor repassado no ano anterior; 2) uma componente compensatória para as entidades que recebam valor inferior à média nacional; 3) um índice de qualidade educacional determinado pela SEP para cada Estado e; 4) o incentivo aos estados que se esforçam mais para destinar seus próprios recursos à educação. A modificação entrou em vigor em 2008.

Destacamos a introdução de um indicador inovador na nova fórmula de repasse de recursos que é o de qualidade educacional. No entanto, estava previsto que a SEP publicasse o referido índice no decurso do ano de 2008, porém, o índice de qualidade não foi publicado.

Em 2013 o artigo 27 da Ley de Coordinación Fiscal (LCF) foi novamente modificado e o Faeb foi substituído por Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone); a fórmula para distribuição dos recursos foi novamente alterada. O inciso IV do artigo 27da LCF determinou que a distribuição dos recursos fosse realizada anualmente, em nível nacional, entre os entes federados, de acordo com a seguinte fórmula:

$$GO_i = GO_{i,2013} + ((GO_t - GO_{2013}) MP_i)$$

Onde:

³⁵ Essa distribuição tem sido criticada por gerar vários incentivos perversos. Por um lado, criava desequilíbrios distributivos, pois considerava apenas a oferta educacional e não havia critérios objetivos que incorporassem indicadores efetivos de demanda. Os mecanismos de distribuição propostos mantinham a inércia de alocação de gastos e não havia incentivos para estimular o financiamento da educação com recursos próprios dos estados. Da mesma forma, o tratamento especial em matéria educacional persiste no caso do Distrito Federal cujo sistema educacional é financiado integralmente com recursos do governo federal (AVENDAÑO RAMOS, 2012, p.86).

$MPI = Hni / HN$

GOt é o valor total do recurso destinado às despesas operacionais do FONE.

GOi é o valor do recurso destinado às despesas operacionais do FONE para os entes federado i $MPI = Hni / HN$

GOi,2013 é a Despesa Operacional orçada para o ente federado i no PEF 2013.

GO2013 é a Despesa Operacional orçada no PEF 2013.

MPI é a participação do ente federado i na matrícula potencial nacional no ano anterior para o qual é feito o cálculo. A matrícula potencial refere-se ao número de crianças em idade de educação básica.

Hni é o número de habitantes entre 5 e 14 anos do ente federado i.

HN é o número de habitantes entre 5 e 14 anos do país.

Dessa forma, os financiamentos da educação estão subordinados às transferências federais (participações federais e fundos de contribuição) estabelecidas na Lei de Coordenação Fiscal.

Com relação aos mecanismos de distribuição dos recursos, existe uma disputa na definição da fórmula do cálculo, que muda conforme o interesse de grupos políticos que assumem o governo. A última mudança na fórmula ocorreu em 2013, com a volta ao poder do Partido Revolucionário Institucional (PRI), com o presidente Enrique Peña Nieto, após dois governos consecutivos do Partido Ação Nacional (PAN).

Com relação aos diferentes interesses na definição do orçamento para a educação, Márquez Jimenez (2012) destaca que os resultados da dotação orçamentária são frutos de *lobby* e de situações políticas e que esse processo tem deixado vencedores e perdedores de acordo com a correlação das forças políticas que participam dele.

Embora algumas leis estabeleçam valores específicos a serem alocados ao setor de educação, essas leis são tão gerais que não especificam quem é o responsável por concedê-los, nem a estrutura de sua participação, nem os destinatários precisos dos recursos. Para Márquez Jimenez (2012), é preciso estabelecer normas e regras claras entre os entes federados com relação aos recursos alocados em cada nível e modalidade do sistema de ensino, a fim de evitar práticas de clientelismo e favoritismo político, que até hoje orientam esses processos, bem como ajustar a distribuição dos

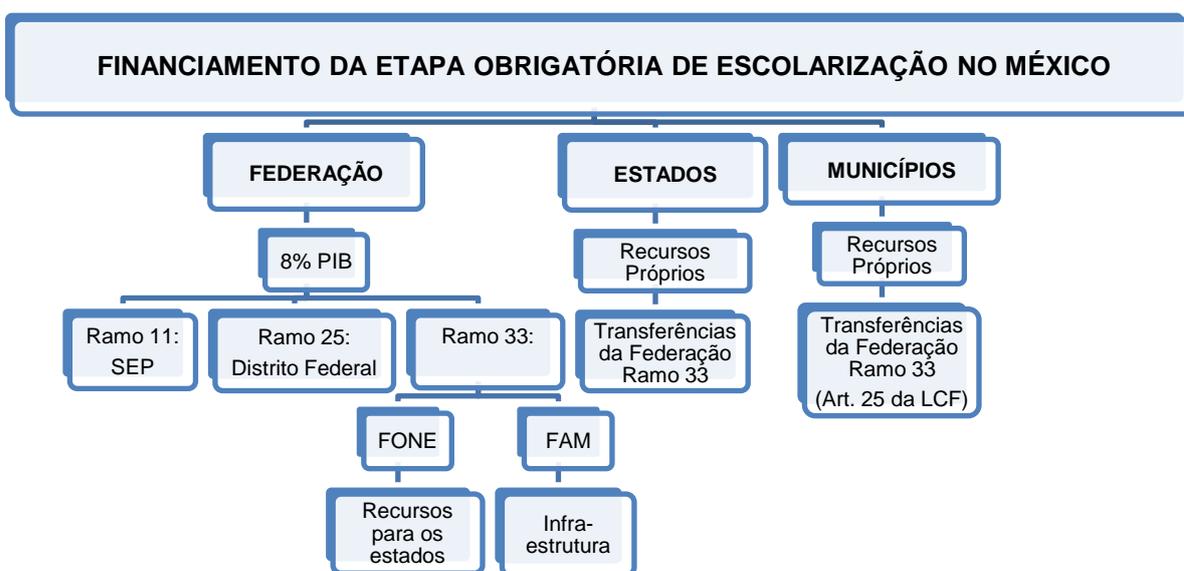
recursos educativos num quadro de equidade que aborde os diversos fatores que provocam a existência de desigualdades educativas.

Para Avendaño Ramos (2012), além das desigualdades na fórmula de distribuição dos recursos, existe a competição entre os entes federativos em relação à qualidade da educação ofertada e ao esforço de cada ente federado no financiamento do sistema educacional local. Assim, de acordo com a autora, o Executivo Federal busca dar uma nuance fundamentalmente competitiva ao Federalismo Educacional na competição por matrícula e qualidade, quando a realidade obriga a propor um sistema cooperativo, no qual estados e Governo Nacional trabalhem juntos para superar as defasagens educacionais e elevar a qualidade da educação.

Para a autora, os recursos devem ser distribuídos entre os entes federativos de forma mais equitativa, destinando mais recursos para os estados que, pelas suas condições financeiras, têm mais ônus para prestar o serviço educacional. As defasagens educacionais podem não ser reduzidas com a fórmula desigual de distribuição dos recursos entre os estados.

O organograma 3, apresentado na sequência, ilustra os mecanismos de financiamento da etapa obrigatória de escolarização no México.

Organograma 3 - Financiamento da etapa obrigatória de escolarização no México



Fonte: Elaborado pela autora com base na CFM/1917, LGE/1993 e LCF/1978.

O organograma 3 demonstra, com base na Constituição, na Lei Geral da Educação e na Lei de Coordenação Fiscal, como está organizado o financiamento da etapa obrigatória de escolarização no México. A legislação vigente estabelece a aplicação de 8% do PIB na educação e destaca que o financiamento está dividido em três ramos: Ramo 11, Ramo 25 e Ramo 33, que se divide em dois fundos: Fone e FAM. Os critérios são desiguais na fórmula de distribuição dos recursos do Fone.

Portanto, o México tem uma alocação descentralizada de recursos iniciada com o Acordo Nacional para a Modernização da Educação Básica, em 1992, com recursos transferidos para os estados. O financiamento da educação pública no México está nas mãos dos governos estaduais, no entanto, a capacidade de gasto está subordinada às transferências federais estabelecidas na Lei de Coordenação Fiscal.

No estudo sobre o financiamento da etapa obrigatória de escolarização no Brasil, Argentina e México, na perspectiva comparada, foi possível estabelecer algumas semelhanças e diferenças, conforme demonstrado no quadro 2.

Quadro 2 - Quadro comparativo do financiamento da etapa obrigatória de escolarização em contextos federativos estudados

País	Legislação que aborda o percentual do PIB na Educação	Principais mecanismos de financiamento	Porcentagem do PIB indicado na Legislação
Brasil	Lei nº 13.005/2014	Fundeb e Salário Educação	10% ³⁶
Argentina	Ley nº 26.075/2006	Coparticipación Federal de Recursos e Fonid	6%
México	LGE/1993	Fone e FAM	8%

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei nº 13.005/2014, na Ley nº 26.075/2006 e na LGE/1993.

Conforme o quadro 2, existem semelhanças entre os contextos estudados. Com relação à legislação que aborda o PIB na Educação, os três contextos definem os percentuais nas legislações infraconstitucionais e, com relação aos mecanismos de financiamento, a similaridade está presente nas políticas de valorização e

³⁶ Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

remuneração docente, no Brasil, por meio do Fundeb, na Argentina, do Fonid e, no México, com o Fone. A diferença consiste na porcentagem do PIB indicado na legislação, em que os três países adotam percentuais diferentes, conforme os normativos de cada contexto.

Dessa forma, destacamos que nos três países estudados há mecanismos de financiamento que articulam todos os entes federados; no caso do Brasil e México, por meio de política de fundos e; no caso da Argentina pela coparticipação federal de impostos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa objetivou comparar os mecanismos de distribuição dos recursos financeiros em contextos federativos do Brasil, da Argentina e do México, a partir das relações intergovernamentais para a garantia da etapa obrigatória de escolarização. Nesse sentido, proporcionou o aprofundamento nas questões relacionadas ao Estado Federal e suas implicações nas definições das políticas públicas que orientam a organização da educação e do seu financiamento em contextos federativos dos países investigados.

A partir da análise documental das normas Constitucionais e infraconstitucionais dos países investigados, limitadas ao período da segunda metade da década de 1980 a 2020, percebeu-se que o estudo do federalismo se mostrou imprescindível para a compreensão das formas federativas e de seus impactos na organização da oferta da escolarização obrigatória e dos seus mecanismos de financiamento.

O mapeamento da revisão de literatura evidenciou a escassez de pesquisas comparativas desses três contextos simultaneamente. Em contrapartida, evidenciou uma produção maior relacionando Federalismo e Educação (403 trabalhos) do que Federalismo e Financiamento da Educação (278). Após o levantamento, realizamos uma leitura criteriosa para identificação de elementos comuns, permitindo a categorização em Direito à Educação, Mecanismos de distribuição dos recursos e Federalismo e políticas educacionais.

A Educação Comparada, como método analítico e em sentido amplo, nos levou a constatar a contribuição de seus pressupostos nesta investigação, de maneira que os conhecimentos dos países investigados permitiram compreender as especificidades das relações intergovernamentais no que se refere ao contexto educativo. Do mesmo modo, e especificamente, o método comparativo sistematizado por Ferrer (2002) proporcionou o entendimento acerca das competências materiais e legislativas estabelecidas nos países com vistas a distribuir as responsabilidades entre os governos nacionais e os governos subnacionais no arranjo federativo.

A pesquisa nos permitiu constatar que a articulação dos processos de constituição do federalismo no Brasil, na Argentina e no México, com seus respectivos históricos do

financiamento da educação, foi permeada pelas agendas políticas, em consonância com a concepção de Estado, nas reformulações das legislações vigentes em cada um dos três países. Não obstante, inferimos que os mecanismos de financiamento, por sua vez, foram determinados a partir do estabelecimento das relações intergovernamentais, conforme as especificidades dos arranjos federativos de cada país. A organização da arrecadação dos impostos e a sua distribuição dependem das relações estabelecidas entre o governo nacional e os entes federativos.

A etapa obrigatória de escolarização no federalismo brasileiro encontra-se definida nas normas vigentes e deve ser ofertada dos 4 aos 17 anos. Sua organização implica responsabilidades compartilhadas entre a União, estados e municípios e se distribui nas seguintes etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

No federalismo argentino, a faixa etária para a oferta da educação obrigatória é similar à do federalismo brasileiro, e as etapas obrigatórias são a Educação Inicial, Educação Primária e Educação Secundária, sendo ofertadas pelas províncias e pela CABA.

No caso mexicano, a obrigatoriedade da oferta de educação dos 3 aos 17 anos diferenciando-se do Brasil e da Argentina. Do mesmo modo, a organização educacional também se mostra singular, com o oferecimento das seguintes etapas: Pré-escolar, Educação Primária, Educação Secundária e Educação Média Superior, sob a responsabilidade dos Estado-Federação, estados, Distrito Federal e municípios.

A partir da obrigatoriedade escolar em cada país elencado para esse estudo, passamos a analisar os aspectos do financiamento da educação em cada contexto, destacando suas similaridades e diferenças. A similaridade entre os três consiste na forma federativa de organização do Estado e na existência de mecanismos de distribuição de recursos para os governos subnacionais.

Nos três países há mecanismos de financiamento que articulam todos os entes federados, seja por meio de política de fundos, como no caso brasileiro e mexicano, seja por intermédio da coparticipação federal de impostos, como o caso da Argentina.

Desse modo, as principais semelhanças encontradas foram a atuação de forma cooperativa entre os governos nacionais e subnacionais e a falta de um instrumento redistributivo que realmente atenda às necessidades dos entes federativos; a principal

diferença fica por conta dos arranjos federativos, e cada país estudado possui um mecanismo diferente para redistribuição dos recursos.

Esse estudo nos instigou a refletir sobre o papel do federalismo para a garantia do direito à educação, visto que essa garantia está diretamente relacionada às articulações entre as instâncias de poder em uma federação que, a seu modo, elegem diferentes mecanismos de financiamento.

E para tanto, foi confirmada a hipótese que os três países atuam de forma cooperativa, com seus respectivos entes federados, no que tange o financiamento da etapa obrigatória de escolarização, no caso do Brasil e Argentina, de forma mais descentralizada, e no caso do México, mais centralizada.

De modo geral, o estudo sobre o contexto federativo nos referidos países possibilitou compreender a organização educacional e os mecanismos de financiamento utilizados em cada federação. O intuito dessa pesquisa foi contribuir e enriquecer o debate acerca do federalismo em diferentes países na América Latina, visto que o tema não se esgota, mas carece de mais pesquisas que abordem a garantia do direito à educação sob a perspectiva das relações intergovernamentais. É mister salientar a necessidade de mais estudos que abordem e aprofundem os diferentes contextos federativos, principalmente, na América Latina.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, jun. 1995. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/28/rbcs28_08.pdf. Acesso em: 20 de jan. 2022.

ALMEIDA, Ronaldo de. Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos estudos**, CEBRAP, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 185-213, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/rTCrZ3gHfM5FjHmzd48MLYN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 jan. 2022.

ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. São Paulo: FGV, 2009.

ANDRADE, João Vitor dos Santos. **Agenda de políticas públicas nos governos Dilma e Temer**: suas características e a relação com o plano de governo. 2021. 131f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, São Paulo, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/14150/Disserta%20a7%20a3o_Jo%20a3o%20Andrade.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 22 jan. 2022.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação**: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. 333 f. Tese (Doutorado em Educação). – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/pt-br.php#:~:text=Trata%20de%20pesquisa%20te%20C3%B3rica,%20C3%A0%20organiza%20C3%A7%20C3%A3o%20da%20educa%20C3%A7%20C3%A3o%20nacional>. Acesso em: 22 jan. 2022.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/WzSGcyD3kzgvHsxX5LPrtCg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 jan. 2022.

ARAÚJO, Raimundo Luiz. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 416 f. Tese (Doutorado em Educação). – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-17122014-114038/publico/RAIMUNDO_LUIZ_SILVA_ARAUJO_rev.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.

ARGENTINA. **Constitución Nacional Argentina**. 1994. Disponível em: <https://www.caserosada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional#:~:text=Constituci%20C3%B3n%20Nacional%20de%20la%20Naci%20C3%B3n,tras%20la%20Revoluci%20C3%B3n%20de%20Mayo>. Acesso em: 11 ago. 2020.

ARGENTINA. **Ley n. 26.206.** Ley de Educación Nacional. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

ARGENTINA. **Ley n. 20.221.** Impostos Nacionais. Estabeleça um sistema de compartilhamento. Buenos Aires, 21 de março de 1973. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38936/norma.htm>. Acesso em: 15 ago. 2021.

ARGENTINA. **Ley n. 23.548.** Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. Establéese el Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias, a partir del 1º de enero de 1988. Buenos Aires, 1º de enero de 1988. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>. Acesso em: 13 ago. 2020.

ARGENTINA, **Ley n. 24.049.** Facúltese al P.E.N. a transferir a las provincias a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica y las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Buenos Aires, 06 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/448/norma.htm>. Acesso em: 13 ago. 2020.

ARGENTINA. **Ley n. 25.053.** Fondo Nacional de Incentivo Docente. Buenos Aires, 18 de novembro de 1998. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-25053-58ad91ecaf4bd.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2021.

ARGENTINA. **Ley n. 23.548.** Compartilhamento Federal de Recursos Fiscais. O Regime Transitório de Distribuição entre a Nação e as Províncias é estabelecido, a partir de 1º de janeiro de 1988. Buenos Aires, 1º de janeiro de 1998. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/norma.htm>. Acesso em: 13 ago. 2021.

ARGENTINA. **Ley n. 24.195, de 14 de abril de 1993.** Ley Federal de Educación. Buenos Aires, DF: Orden del Día, 1993. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/6134.pdf. Acesso em: 13 ago. 2020.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva** [online]. 2004, v. 18, n. 2, p. 17-26. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Epub 05 maio 2005. ISSN 1806-9452. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Acesso em: 28 set. 2020.

AVENDAÑO RAMOS, Eréndira. **Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB).** Economía UNAM, Ciudad de México, v. 9, n. 26, p. 82-95, ago. 2012. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2012000200004&lang=pt. Acesso em: 14 ago. 2020.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BAPTISTA, Talita Seiscento. **O direito à educação no constitucionalismo brasileiro. O tratamento do direito à educação no sistema de repartição de competência acolhido pela federação brasileira**. 2014. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito). - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/1138>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BASTOS, Thiago Guerreiro. **As formas federativas do Brasil, México e Argentina no contexto Latino-Americano: A excessiva simetria brasileira**. 2015. 186f. Dissertação (Mestrado em Direito). – Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/AS-FORMAS-FEDERATIVAS-DO-BRASIL-M%3%89XICO-E-ARGENTINA-NO-CONTEXTO-LATINO-AMERICANO-A-EXCESSIVA-SIMETRIA-BRASILEIRA.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BELTRÁN UGARTE, Ulises. Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982. In: **Foro Internacional: El Colegio de México**, Ciudad do México, v. 30, n. 4, pp. 597-630, abr./jun. 1990. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1219/1209>. Acesso em: 26 fev. 2022.

BIDART CAMPOS, Germán José. El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad. In: CARMAGNANI, Marcello (Coord.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil e Argentina**. Ciudad do México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 363-396.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13. ed., 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%3%A1rio%20de%20pol%3ADtica..pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.

BOTANA, Natalio R. **El Federalismo Liberal en Argentina: 1852-1930**. In: CARMAGNANI, Marcello (Coord.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil e Argentina**. Ciudad do México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 224-259.

BRAHIM, Cybele Barbosa. **A escolarização obrigatória em contextos federativos: um estudo comparativo entre Brasil e Argentina**. 2016. 128f. Dissertação (Mestrado em Educação). – Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/handle/10/8591>. Acesso em: 26 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1834)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União - Seção 1 - Suplemento - 16/7/1934**, p. 1. Disponível

em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-norma-pl.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1846)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 19/9/1946, p. 13059. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-norma-pl.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 5/10/1988, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-pl.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 27/12/1961, Página 11429 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-norma-pl.html>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.394, de 20 dez. 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 23/12/1996, p. 27833. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-norma-pl.html>. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 5/4/2013, p. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12796-4-abril-2013-775628-norma-pl.html>. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em, 16 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - Edição Extra - C - 25/12/2020, Página 1 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-14113-25-dezembro-2020-790952-norma-pl.html>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais. Decreto nº 4372, de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 18/11/1930, p. 20883. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-norma-pe.html>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional Nº 24, de 1º de dezembro de 1983**. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Brasília, DF: Senado Federal, 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc24-83.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2024%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201983.&text=Estabelece%20a%20obrigatoriedade%20de%20aplica%C3%A7%C3%A3o,manuten%C3%A7%C3%A3o%20e%20desenvolvimento%20do%20ensino. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional Nº 14, de 1996a. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 13/9/1996, p. 18109. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-14-12-setembro-1996-372814-norma-pl.html>. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 1996b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1996/leicomplementar-87-13-setembro-1996-370965-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional Nº 53, de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 20/12/2006, p. 5. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2006/emendaconstitucional-53-19-dezembro-2006-548446-norma-pl.html>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Brasília, DF: Senado Federal, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados Federais. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal e dá outras providências. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Portaria nº PR-47, de 1º de março de 2021. **Diário Oficial da União**. Publicado em 03 mar. 2021, Edição 41, Seção 1. p. 18. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-pr-47-de-1-de-marco-de-2021-306216615>. Acesso em: 11 ago. 2020.

CARMAGNANI, Marcello (coord.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México, El Colegio de México: Fideicomiso Historia de las Américas: Fondo de Cultura Económica, 1993. 416 p.

CARVALHO, Elma Julia Gonçalves. Reflexões sobre a importância dos estudos de educação comparada na atualidade. **Revista Histedbr** On-line, Campinas, v. 13, n. 52, p. 416–435, 2013. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640251>. Acesso em: 20 set. 2021.

CARVALHO, José Murilo. Federalismo y centralización en el Imperio brasileiro: historia y argumento. In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México, DF: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 15-50.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e Educação no Brasil: a atuação do Poder Legislativo Nacional para a regulamentação do regime de colaboração**. Universidade Federal do Espírito Santo. 2011.

CASSINI, Simone Alves. **Associativismo territorial na educação: novas configurações da colaboração e cooperação federativa**. Universidade Federal do Espírito Santo. 2016.

CASTANHA, André Paulo. **O Ato Adicional de 1834 e a instrução elementar no império: descentralização ou centralização?** 2007. 558f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas). - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/2437>. Acesso em: 20 set. 2021.

CATTERBERG, Gabriela; PALANZA, Valeria. Argentina: Dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner. **Revista de Ciência Política**, Santiago, v. 32, n. 1, p. 03-30, 2012. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em 26 fev. 2022.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. 2016. 336f. Tese (Doutorado em Educação). - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-A8JMVE/1/tese_final_cacilda_cavalcanti.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. et al. (orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008. p. 295-316. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4941227/mod_resource/content/0/Ana%CC%81lise%20documental_Cellard.pdf. Acesso em: 25 jan. 2022.

CENTENO, Ramón I. López Obrador ou a esquerda que não é. **Forum int**, Cidade do México, v. 61, n. 1, p. 163-207, mar. 2021. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-013X2021000100163&script=sci_arttext. Acesso em: 20 jan. 2022.

CHÁVEZ, Alicia Hernández (Coord.). **Hacia un nuevo federalismo**. Ed. Fondo De Cultura Economica, USA, 1997.

CHIARAMONTE, José Carlos. El federalismo argentino em la primera mitad del siglo XIX. In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México, DF: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 81-134.

CIAVATTA, Maria. Estudos Comparados: sua epistemologia e sua historicidade. **Trabalho, Educação e Saúde** [online], 2009, v. 7, suplemento 1, p. 129-151, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1981-77462009000400007>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CLAUS, José Agustín. La Relación Fiscal-Educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 9, n. 16, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/90913/53966>. Acesso em: 20 maio 2021.

CLAUS, José Agustín. La desigualdad estructural de la inversión educativa por alumno en Argentina entre 1991-2019. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 10, n. 36, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/107666/59075>. Acesso em: 20 maio 2021.

COCORDA, Esteban. Relaciones intergubernamentales y reformas federales en la educación argentina. **Revista Latinoamericana de Estudios Educativos**, DF: México, v. 30, n. 2, 2º trimestre, 2000, pp. 43-84. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/270/27030203.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA E EL CARIBE. **Metas educativas 2021: estudio de costos**. Santiago de Chile: CEPAL, 2009. Disponível em: https://www.oei.org.br/pdf/metas2021_portuques.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.

CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. **Estado Federal e igualdade na educação básica pública**. 2013. Tese (Doutorado em Direito). – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://doi:10.11606/T.2.2013.tde-05022014-114705>. Acesso em: 21 jan. 2022.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social** [online], v. 15, n. 2, pp. 269-301,

2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200011>. Acesso em: 21 jan. 2022.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. 2009. 434f. Tese (Doutorado em Educação). - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/publico/Rosana_Evangelista_Cruz.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. A Argentina em dois tempos: da conversibilidade à reestruturação da dívida. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 269-298, maio/ago. 2006. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19982>. Acesso em: 21 jan. 2022.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. A Argentina depois da Conversibilidade: um caso de novo desenvolvimento? **Revista de Economia Política**, Porto Alegre, v. 29, p. 3-23. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/5m3VSHJnFVgcsQj5RBnWx8n/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 22 jan. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./ dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.

DOMINGUES, José Marcos. Federalismo fiscal brasileiro. **Revista Nomos** - Edição Comemorativa dos 30 anos do Mestrado em Direito/UFC. 2007. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20115/30748>. Acesso em: 19 nov. 2021.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991. 442 p.

ELIZONDO, Humberto Garza. Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994. In: **Foro Internacional: El Colegio de México**, Ciudad do México, v. 34, n. 4, pp. 534-544, out. /dez. 1994. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1364>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ENGELMANN, Fabiano; BANDEIRA, Júlia Veiga Vieira Mancio. **Sociologia política das instituições judiciais** [recurso eletrônico]. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2017. p. 197-220. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/164857>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12682/11084. Acesso em: 22 jan. 2022.

FALLETI, 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, 2010. p. 229-255. Disponível em: https://fhu.unse.edu.ar/carreras/soc/socpolitica/federalismo_electoral_argentino.pdf. Acesso em: 17 nov. 2021.

FALLETI, Tulia G. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista de Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 46-84, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a04n16.pdf>. Acesso em: 20 de jan. 2022.

FARENZENA, Nalú et al. Políticas de financiamento da educação na Argentina, no Uruguai e no Brasil (1990-2014). **Educação & Sociedade** [online], v. 39, n. 144, p. 600-617, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018191934>. Acesso em: 21 jan. 2022.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: <https://mizanzuk.files.wordpress.com/2018/02/boris-fausto-historia-do-brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2006.

FERREIRA, Antonio Gomes. O sentido da Educação Comparada: Uma compreensão sobre a construção de uma identidade. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 124-138, maio/ago. 2008. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/2764>. Acesso em: 19 maio 2021.

FERRER, Ferran. **La educación comparada actual**. Barcelona. Ariel, 2002.

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

FLORES, Rafael Velázquez. Balance General de la Política Exterior de México, 2000-2006. **Foro Internacional**. Distrito Federal de México, v. 48, n. 1-2, p. 81-122. 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59916819005>. Acesso em: 28 maio 2021.

FONSECA, Carina Rabelo de Souza. **Federalismo e políticas de educação básica: uma análise das desigualdades territoriais na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional**. 2017. 130f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-ANWKQZ/1/vers_o_final_carina_rabelo_de_souza_fonseca_23_04_2017.pdf. Acesso em: 28 maio 2021.

FUKS, Mario; MARQUES, Pedro Henrique. Contexto e voto: o impacto da reorganização da direita sobre a consistência ideológica do voto nas eleições de 2018. **Opinião Pública**, v. 26, n. 3, p. 401-430, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020263401>. Acesso em 21 jan. 2022.

GARAT, Pablo María. El Sistema de Coparticipación Federal en la Organización Constitucional Argentina. **Revista Latinoamericana de Derecho**, a. 5, n. 9-10. jan./dez. 2009. Disponível em: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/9/cnt/cnt3.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2021.

GARZA, José María Serna de la. **Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México**. Ciudad de Mexico: UNAM, 2004. Disponível em: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10279>. Acesso em: 19 nov. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GOLDSTEIN, Ariel. **Bolsonaro**. La democracia de Brasil en peligro. Buenos Aires: Marea Editorial, 2019.

IBARRA ROSALES, Esther. El financiamiento educativo y el derecho a la educación. Una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**, a. 8, n. 11, p. 31-45, jun./out. 2017. Disponível em: <https://www.saece.com.ar/relec/revistas/11/art2.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 11 de ago. 2020.

JARDIM, Karolina da Silva Miranda. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil e na Argentina nos anos 90**. 2010. 125f. Dissertação (Mestrado em Educação). - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2010. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/251354>. Acesso em: 15 ago. 2020.

KESSLER, Timothy. The Mexican Peso break: causes, consequences and recovery. **Brazilian Journal of Political Economy** [online], v. 21, n. 3, p. 489-513. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/ij/rep/a/NVt8nG7Mc3JHRqHrDQXbJZs/?lang=pt>. Acesso em: 22 jan. 2022.

KINGDON, John Wells. [1995]. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. 2007. Políticas Públicas - Coletânea, v. 1.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cadernos de Pesquisa** [online], São Paulo, v. 26, n. 129, set./dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000300009>. Acesso em: 15 ago. 2020.

LATAPÍ SARRE, Pablo. El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, México, D.F., v. 14, n. 40, p. 255-287, jan./mar. 2009. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662009000100012&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 26 jan. 2022.

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. **Educação comparada**. 3. ed. – Brasília: MEC/Inep, 2004. 250 p. Disponível em: <https://www.sbec.fe.unicamp.br/pf-sbec/publicacoes/livros/lourencoeducacaocomparada.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

MACOUZET NORIEGA, Ricardo. Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. In: **Foro Internacional**, El Colegio de México, Ciudad do México, a. 4, n. 34, out./dez. 1994, pp. 700-728. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1372>. Acesso em: 26 jan. 2022.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. 338f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6404>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Editores Associados, 2011.

MARVÁN, Ignacio. Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México. **Política y Gobierno**, v. 4, n. 1, p. 149-166, 1997. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11651/1800>. Acesso em: 15 de jun. 2021.

MATEUS, Douglas Predo. **A efetividade do direito à educação no Brasil e Mercosul: o tratado de Assunção e a educação**. 2008. 88 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional e Direito Ambiental) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2008. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/handle/tede/55>. Acesso em: 12 nov. 2021.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. **A relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no contexto da política de fundos (FUNDEF/FUNDEB)**. 2012. 188 f. Dissertação (Mestrado em Educação). - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/3062>. Acesso em: 13 set. 2021.

MENDES Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Textos para discussão**, Brasília, n. 40, p. 1-111, abr. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>. Acesso em: 21 nov. 2021.

MÉXICO. **La Constitución mexicana de 1917**. Disponível em: https://web.oas.org/mla/en/Countries/Intro/Mex_intro_txtfun_esp_1.pdf. Acesso em: 14 ago. 2020.

MÉXICO. Senado de la República. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. **El Federalismo Mexicano** (elementos para su estudio y análisis). 3. ed., México, 1998. Disponible em: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1738>. Acesso em: 20 de jun. 2021.

MÉXICO. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. **Diario Oficial de la Federación**. 19 de mayo de 1992. Disponible em: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

MÉXICO. Ley General de Educación. **Diario Oficial de la Federación**. 13 de julio de 1993. Disponible em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_mexico_0094.pdf. Acesso em: 14 ago. 2020.

MÉXICO. **Ley de Coordinación Fiscal**. Disponible em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf. Acesso em: 14 ago. 2020.

MEZZADRA, F.; RIVAS, A. Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación. **Serie de Estudios sobre el poder y la educación en la Argentina**, Documento de Análisis de Políticas Públicas n° 8, CIPPEC, Buenos Aires, 2005.

MIZRAHI, Yemile. Mexico (United Mexican States) In: GRIFFITHS, Ann L. **Handbook of Federal Countries**. Montreal: McGill-Queen's University Press, p. 198-214, 2005. Disponible em: <http://www.forumfed.org/libdocs/FedCountries/FC-Mexico.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MORADO, Natalia. **Federalismo Fiscal em Argentina: regímenes de transferências del gobierno central a las provincias**. Mendoza, 2013. Disponible em: https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/6721/morado-tesisfce.pdf. Acesso em: 15 de jun 2021.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. **El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales**. Unesco, 2002. Disponible em: <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/01130.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. Teoría y práctica de la estimación de costos educativos. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 1, n. 8, 2011. Disponible em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/24764/23795>. Acesso em: 20 jul. 2021.

MURTEIRA, Mário. Que fazer do «Consenso de Washington»? **Economia Global e Gestão**, [S.], v. 13, n. 2, p. 1-4, 2008. Disponible em: <http://hdl.handle.net/10071/1540>. Acesso em: 28 jan. 2021.

NATANSON, José. Mauricio Macri en su ratonera: El fin de la utopía gradualista. **Nueva Sociedad**, [S.], n. 276, jul./ago. 2018. Disponible em: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/COY3_Natanson_276.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

NATANSON, José. Argentina, el virus y el presidente. **Nueva sociedad**, [S.l.], n. 287, p. 60-67, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2020/no287/6.pdf>. Acesso em: 22 de jan. 2022.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Revisões de la OCDE sobre la evaluación en educación: México 2012**. OCDE; SEP; INEE, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/school/Revisiones-OCDE-evaluacion-educacion-Mexico.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Teorias de Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro**. 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: 25 nov. 2021.

ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen; SOMUANO VENTURA, Ma. Fernanda. O período presidencial de Felipe Calderón Hinojosa. **Foro internacional**, Cidade do México, v. 55, n. 1, p. 5-15, mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100005&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 16 jan. 2022.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição mexicana de 1917. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 43, n. 169, p. 101-126, jan./mar. 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jun. 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade** [online], v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012>. Acesso em: 29 nov. 2021.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Imaginário/Nu-Sol, 2001.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 3, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/fb7t4KkpVsJfvHwgLn3wxS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 nov. 2021.

RAMÍREZ MEDA, Kenya; ROCHIN AGUILAR, Nalia Maria. A política externa do México durante o governo de Enrique Peña Nieto. **Revista Comillas de Relações Internacionais**, n. 8, p. 51-66, abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/article/view/7786>. Acesso em: 20 jan. 2022.

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, v. 7, n. 9, p. 55-102, 2007. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530214006>. Acesso em: 21 nov. 2021.

RIVAS, Axel. **Gobernar la educación**: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas. Buenos Aires: Granica, 2004. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=en&lr=&id=c4DJqPd-b3QC&oi=fnd&pg=PA9&ots=uzUtbNmzUs&sig=OLLi9GeFx4Qs2ke0YMBPY9_I5fc&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 18 jun. 2021.

RIVAS, Axel; VELEDA, Cecilia et al. **Los Estados provinciales frente a las brechas socioeducativas: una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas**. 2004. Disponível em: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2013/06/Los-estados-provinciales-frente-a-las-brechas-socio-educativas.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

RUBIATTI, Bruno de Castro. O federalismo mexicano: entre a centralização fiscal e a descentralização política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, n. 1, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/35653/22908>. Acesso em: 18 jun. 2021.

SEITENFUS, Ricardo A. S. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SIDICARO, Ricardo. El partido peronista y los gobiernos kirchneristas. **Nueva Sociedad**, n. 234, pp.74-94, jul./ago. 2011. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/el-partido-peronista-y-los-gobiernos-kirchneristas/>. Acesso em: 18 jun. 2021.

SILVA, Ivandilson Miranda. O governo Bolsonaro, a crise política e as narrativas sobre a pandemia. **Revista Brasileira de Pesquisa (Auto)biográfica**, v. 5, n. 16, p. 1478-1488, 29 dez. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/rbpab/article/view/9227>. Acesso em: 28 jun. 2021.

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. A Argentina entre as reformas econômicas neoliberais e a redefinição das negociações com o FMI (1989-2007). **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 17, n. 33, jun. 2009. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/28729>. Acesso em: 22 jun. 2021.

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. Estratégias de Desenvolvimento Nacional ou Estratégias Compartilhadas de Desenvolvimento? As relações Brasil-Argentina nos governos Lula e Néstor e Cristina Kirchner (2003-2010). **Revista Política Hoje**, [S.l.], 2 ed. v. 22, p. 151-169, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/viewFile/3767/3071>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SINGER, André. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). Edição Kindle. São Paulo: Companhia das letras, 2018.

SITEAL. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA. **Educação Básica 2019**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs_pt/eje_-_educacion_basica_-_pt.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

SITEAL. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA. **Financiamento educativo 2020**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/financiamiento.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

SITEAL. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA. **Perfil da Argentina 2019a**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_ed_argentina_20190422.pdf. Acesso em: 14 ago. 2020.

SITEAL. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA. **Perfil do Brasil 2019b**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs_pt/brasil_dpe_-_23_04_por-br.pdf. Acesso em: 14 ago. 2020.

SITEAL. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA. **Perfil do México 2019c**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs_pt/dpe_mexico_16_0_5_por-br_0.pdf. Acesso em: 14 ago. 2020.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], [S.l.], v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232002000300004>. Acesso em: 27 dez. 2021.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 65, p. 27-48, 2008. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-65/604-bib-65-integra/file>. Acesso em: 22 jan. 2022.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política** [online], [S.l.], 2005, n. 24, p. 105-121. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>. Acesso em: 13 mar. 2022.

TATAGIBA, Luciana. Entre as ruas e as instituições: os protestos e o impeachment de Dilma Rousseff. **Lusotopie**, [S.l.], n. 17, p. 112-135, 2018. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IMb2Ta0wNQ_MDA_c2b2c_/Entre%20as%20ruas%20e%20as%20institu%C3%A7%C3%B5es%20os%20protestos%20e%20o%20impeachment%20de%20Dilma%20Rousseff.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

TORMES, Diego Dartagnan da Silva; FARENZENA, Nalú. Relações federativas no financiamento da educação no Brasil e na Argentina. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1688-1701, out. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/12754>. Acesso em: 22 jan. 2022.

TROJAN, Rose Meri; SANCHEZ, Miriam Mabel. **Educação Comparada: considerações teórico-metodológicas no contexto da globalização**. Curitiba, mar. 2009. Disponível em:

https://www.academia.edu/1849703/Educa%C3%A7%C3%A3o_comparada_considera%C3%A7%C3%B5es_te%C3%B3rico_metodol%C3%B3gicas_no_contexto_da_globaliza%C3%A7%C3%A3o?auto=download. Acesso em: 10 jun. 2020.

UFES. UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Federalismo e Políticas Educacionais**. Projeto Base. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 2016. Disponível em: <https://federalismo.ufes.br/projeto-base>. Acesso em: 29 nov. 2021.

UNESCO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Instituto de Estatística. **Argentina**. Disponível em: <http://uis.unesco.org/en/country/ar>. Acesso em 09 ago. 2020.

UNESCO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Instituto de Estatística. **Brasil**. Disponível em: <http://uis.unesco.org/en/country/br>. Acesso em 09 ago. 2020.

UNESCO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Instituto de Estatística. **México**. Disponível em: <http://uis.unesco.org/en/country/mx>. Acesso em 09 ago. 2020.

VARSANO, Ricardo; PESSOA, Elisa de Paula; SILVA, Napoleão Luiz Costa da; AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO, Erika Amorim; RAMUNDO, Júlio Cesar Maciel. **Uma Análise da Carga Tributária do Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 1998. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2439/1/td_0583.pdf. Acesso em: 19 nov. 2021.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraide. El federalismo mexicano, 1823-1847. In: CARMAGNANI, Marcello. (coord.). **Federalismos latinoamericanos**: México, Brasil, Argentina. Ciudad do México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 15-50.

VELASCO, Ana Covarrubias. La política exterior de Calderón: objetivos y acciones. **Foro Internacional**. Distrito Federal do México, v. 53, n. 3-4, p. 455-482, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59931907001>. Acesso em: 28 jan. 2022.

VENTURA. Sofia. **II federalismo**: il potere diviso tra centro e periferia. Bologna: Società editrice il Mulino, 2002.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental Relations: an analytical overview. SAGE Publications in collaboration with JSTOR – Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1974. Disponível em: https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/67379/10.1177_000271627441600102.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 20 jan. 2022.

ZABADÚA, Emilio. Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994. In: In: **Foro Internacional**: El Colegio de México, Ciudad do México, v. 34, n. 4, p. 626- 661, out. /dez. 1994. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1369>. Acesso em: 27 fev. 2022.

APÊNDICE A

Base documental

Federação	Base Documental	Ementa / Caput
Brasil	<p>Constituição Federal de 1988;</p> <p>Artigo 23/CF 1988;</p> <p>Artigo 205/CF 1988;</p> <p>Artigo 206/CF 1988;</p> <p>Artigo 211/CF 1988;</p> <p>Artigo 212/CF 1988;</p> <p>Artigo 212-A/CF 1988;</p> <p>Emenda Constitucional 14/1996;</p> <p>Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) nº 9.394/1996;</p> <p>Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001;</p> <p>Lei 11.274/2006;</p>	<p>- Constituição da República Federativa do Brasil.</p> <p>- Define a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;</p> <p>- Estabelece o dever do Estado e da família.</p> <p>- Define os princípios do Ensino.</p> <p>- Organiza os sistemas de ensino.</p> <p>- A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>- Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do artigo 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais.</p> <p>- Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.</p> <p>- Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.</p> <p>- Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.</p> <p>- Altera a redação dos artigos. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino</p>

	<p>Emenda Constitucional 53/2006;</p> <p>Emenda Constitucional 59/2009;</p> <p>Lei 12.796/2013;</p> <p>Lei 13.005/2014;</p> <p>Emenda Constitucional 108/2020;</p>	<p>fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.</p> <p>- Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.</p> <p>- Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.</p> <p>- Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.</p> <p>- Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.</p> <p>- Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.</p>
--	--	---

	Lei 14.113/2020.	- Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.
Argentina	Lei 23.548/1988; Lei 24.049/1991; Lei Federal 24.195/1993; Lei 24.430/1994; Lei 25.053/1999; Lei 26.075/2006; Lei 26.206/2006; Lei 26.233/2008; Decreto 1.202 /2008; Lei 27.045/2015.	- Estabelece a Coparticipação federal de recursos fiscais. Estabelece o Regime de Distribuição Transitória entre a Nação e as Províncias, a partir de 1º de janeiro de 1988. - Define que o Poder Executivo Nacional tem o poder de transferir às províncias para o município da cidade de Buenos Aires os serviços educacionais administrados diretamente pelo Ministério da Cultura e Educação e pelo Conselho Nacional de Educação Técnica os poderes e funções sobre estabelecimentos privados reconhecidos, nas condições previstas na presente lei. - Lei Federal de Educação. - Constituição da Nação da Argentina. - Fundo Nacional de Incentivo Docente. - Lei de Financiamento Educacional. - Lei Nacional de Educação. - Lei de Centros de Desenvolvimento Infantil. - Aprova o regulamento da Lei de Centros de Desenvolvimento Infantil nº 26.233. - Declara a escolaridade inicial obrigatória para os filhos de quatro anos no Sistema Nacional de Educação e altera a Lei Nacional de Educação nº 26.206 /06.
México	Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917; Artigo 2º/CFM 1917;	- Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos. - Trata dos direitos humanos e suas garantias.

	Artigo 3º, IV/CFM 1917;	- Estabelece que toda educação ofertada pelo Estado será gratuita.
	Artigo 31, I/CFM 1917;	- Descreve a educação como obrigação dos mexicanos e define que é dever dos pais a frequência dos filhos na educação obrigatória.
	Artigo 73, XXV/CFM 1917;	- Aborda o funcionamento do sistema educacional.
	Artigo 25 da LCF/1978;	- Define a participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal na arrecadação federal participativa e estabelece contribuições federais, como recursos que a Federação repassa às fazendas dos Estados, do Distrito Federal e, quando for o caso, dos Municípios.
	Artigo 27 da LCF/1978;	- Define que o valor do Fundo de Contribuição para Folha de Pagamento Educacional e Despesas Operacionais é determinado a cada ano no Orçamento de Despesas da Federação, divulga os elementos que devem ser considerados e a fórmula para a distribuição dos recursos.
	Artigo 27A da LCF/1978.	- Descreve que o Executivo Federal e os governos dos entes federativos, de acordo com o disposto no artigo 25 da Lei Geral de Educação, concorrerão para o financiamento de gastos com serviços pessoais para educação pública.
	Lei Geral da Educação de 1993;	- Regulamenta a educação proporcionada pelo Estado-Federação, entidades federativas, suas agências descentralizadas, e por particulares.