

Políticas de distribuição intergovernamental de recursos da educação básica na Argentina e no Brasil.

Nalú Farenzena.

Cita:

Nalú Farenzena (2019). *Políticas de distribuição intergovernamental de recursos da educação básica na Argentina e no Brasil. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/2417>



Políticas de distribuição intergovernamental de recursos da educação básica na Argentina e no Brasil

Nalú Farenzena

Resumo

O objetivo é discutir características de instrumentos de distribuição de recursos para a educação entre entes federativos, no Brasil e na Argentina. A principal interrogação se refere a tendências das políticas de governos de esquerda e centro-esquerda, das décadas de 2000 e 2010 (até 2014), em contraste com as de governos de direita e centro-direita, da década de 1990. São apresentados resultados de uma pesquisa de análise comparativa de políticas educacionais da Argentina, do Brasil e do Uruguai; essa pesquisa abrange diversos eixos da política educacional, desdobrados em dimensões. O recorte deste texto está na dimensão distribuição intergovernamental de recursos, do eixo políticas de financiamento da educação, pelo qual somente será pertinente tratar da Argentina e do Brasil. Na década de 2000, nos dois países, assumiram governos nacionais progressistas, em contraste com a década de 1990, quando políticas neoliberais predominaram. Tal movimento justificou o estudo de semelhanças e diferenças em políticas educacionais. Foram utilizadas ferramentas da análise de políticas públicas e de estudos comparados; referências bibliográficas sobre os contextos político, econômico e educacional deram suporte à contextualização das políticas. Nos dois países, foram encontradas semelhanças em ações públicas de distribuição intergovernamental de recursos, em virtude do caráter federativo da organização político-administrativa mais geral e da educação. Tanto no Brasil como na Argentina há a constituição de fundos, embora existam diferenças quanto à finalidade dos mesmos.

Palavras-chave: financiamento da educação; políticas públicas de educação; financiamento da educação no Brasil; financiamento da educação na Argentina; federalismo e educação

Introdução

O texto trata de políticas de distribuição de recursos entre esferas de governo no Brasil e na Argentina, sendo utilizados resultados de uma pesquisa interinstitucional que teve como escopo a análise comparativa de políticas públicas educacionais, de âmbito nacional e nas etapas anteriores à educação superior¹, da Argentina, do Brasil e do Uruguai, dos anos 2000 e até 2014. Esse projeto envolveu pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil, Universidad de la República, Uruguai, e Universidad Nacional de



Córdoba, Argentina; abrangeu três eixos: legislação, governo e coordenação dos sistemas educacionais; políticas inclusivas e políticas de financiamento público da educação².

Na década de 2000, na Argentina e no Brasil, assumiram governos nacionais mais progressistas em contraste com a década de 1990, quando políticas de corte neoliberal foram implementadas. Tal movimento justificou o estudo de semelhanças e diferenças em políticas educacionais, dentre as quais aqui são enfocados marcadores referentes ao *financiamento público da educação* nos dois países, os quais delimitam as políticas de distribuição de recursos entre as esferas de governo na educação básica.

No que concerne às políticas públicas de financiamento da educação, a comparação abrangeu diversas dimensões, das quais, neste texto, são referenciados conteúdos de três delas: responsabilidades governamentais no financiamento da educação, gasto público em educação e características de fundos ou outros mecanismos de distribuição de recursos. Apenas a Argentina e o Brasil serão objeto de análise, pois são países federativos, com repercussões da organização federativa na educação e no financiamento da educação e com a instituição de mecanismos de distribuição e redistribuição de recursos entre os entes federativos.

Em termos de metodologia, foram utilizadas ferramentas da análise de políticas públicas e de estudos comparados de política educacional. Realizamos análise do conteúdo de normas de âmbito nacional, sendo definidas categorias comparativas (especificação de dimensões na política de financiamento), desdobradas em subcategorias (tópicos em cada dimensão). Referências bibliográficas referentes aos contextos político, econômico e educacional de cada país deram suporte à contextualização das políticas de financiamento, essencial às finalidades comparativas.

O texto está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. As seções dois a quatro abordam, respectivamente, as responsabilidades governamentais no financiamento público da educação, os gastos em educação e mecanismos de distribuição de recursos entre governos. O último segmento do trabalho tem caráter conclusivo, sendo sintetizadas semelhanças e diferenças entre os dois países, tendo em conta as situações de manutenção ou redefinição, pelo contraste entre o período de governos progressistas e o anterior.



Responsabilidades governamentais no financiamento da educação na Argentina e no Brasil

A *Nación Argentina* é uma república federativa, presidencialista, constituída por 23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires. É um Estado federativo, sendo as províncias e a Cidade de Buenos Aires as instâncias de governo subnacional; existem municípios, cuja autonomia deve ser delimitada nas constituições das províncias.

De 1966 a 1973 e, em seguida, de 1976 a 1983, o país viveu sob ditaduras militares. Em 1983 iniciou-se um período de recuperação da democracia, com eleição presidencial; um período conturbado, em que o governo nacional teve que lidar com a pesada carga da ditadura e um processo hiperinflacionário. De 1989 a 1999, Carlos Menem (Partido Justicialista) foi o presidente, em dois mandatos, tendo sido implementadas, no período, políticas de estabilização e ajuste estrutural radicais, de cariz neoliberal. Entre 1998 e 2002, a Argentina passou por uma grave crise, econômica e política, marcada por renúncias e posses no topo do Poder Executivo nacional. Em 2003 assumiu novo presidente eleito, Néstor Kirchner, do Partido Justicialista, de um grupo político opositor ao menemismo. A orientação política chamada *kirchnerismo* esteve à frente do Executivo por três mandatos, com Néstor Kirchner (2003-2007, um mandato) e Cristina Kirchner (2007-2015, dois mandatos).

No período dos governos Kirchner, foi adotado um agregado de propostas sobre política econômica, algumas em contradição com as praticadas no processo de reorganização econômica do governo anterior, como o questionamento de acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), regulação das empresas privatizadas e definições em termos de renacionalização de empresas públicas privatizadas (Lozano, 2006).

A provisão de *educación básica* pública – educação inicial, educação primária e educação secundária – é realizada pelas províncias, circunstância que resultou de sucessivos processos de transferência de responsabilidades do governo nacional para as unidades subnacionais. Este arranjo não foi alterado nos governos *kirchneristas*, mas a *Ley Nacional de Educación* – LEN (Ley n. 26.206, 2006a), de 2006, “expresa claramente que el Estado Nacional, los Estados provinciales y la Ciudad de Buenos Aires tienen la ‘responsabilidad indelegable’ de proveer educación de calidad a todos los habitantes de la Nación y garantizar además el financiamiento educativo [...]” (Kravetz, 2014, p. 3).

O art. 4º da LEN responsabiliza todos os entes da federação – governo nacional, Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) e as províncias – na garantia da gratuidade. Após



declarar que ao Estado cabe garantir o financiamento da educação, a LEN determina que o Estado nacional, as províncias e a CABA destinem à educação pelo menos o equivalente a 6% do PIB nacional.

A Lei n. 26.075, chamada *Ley de Financiamiento Educativo* (Lei n. 26.075, 2006b), estabelece o aumento progressivo da aplicação de recursos em educação, ciência e tecnologia, tendo como meta atingir um gasto correspondente a 6% do PIB argentino em 2010. Conforme essa Lei, dos recursos adicionais para atingir a meta, o compromisso do governo nacional representa uma proporção de 40%, e o das províncias e CABA, 60%; os primeiros deveriam ser aplicados nos órgãos dependentes do Estado nacional e apoio aos governos subnacionais, e os segundos prioritariamente na melhoria da remuneração docente, na hierarquização da carreira docente e na adequação da infraestrutura.

Cabe observar que a aprovação da *Ley de Financiamiento Educativo* foi a culminância de um processo de luta encabeçado pela categoria dos professores argentinos, em face das consequências da transferência das escolas públicas para as províncias, sem financiamento adequado (Yaski, 2016). Apesar da existência de transferências nacionais compensatórias, uma série de fatores acirrou a crise do financiamento da educação nas províncias na década de 1990, levando a que, a partir de 1997, a Confederação de Trabalhadores da Educação da Argentina (CTERA) desencadeasse um forte movimento para que o Estado Nacional voltasse a financiar a educação. Como resultado desse movimento, em 1998 foi criado o *Fundo Nacional de Incentivo Docente* (FONID), financiado, primeiramente, com um imposto anual aplicado sobre veículos e mais tarde por outras fontes.

A *República Federativa do Brasil* é formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal (DF), constituindo-se como Estado democrático de direito. A organização político-administrativa compreende a União (comumente chamada *governo federal*), os 26 estados, o DF e os municípios, em número de 5.570 em 2017³, considerados autônomos, nos termos constitucionais-legais.

O Brasil, entre os anos de 1964 e 1985 esteve sob uma ditadura militar-civil. A redemocratização ocorreu de forma gradual. Entre 1990 e 2002, período caracterizado pela adoção de políticas neoliberais, os mandatos e presidentes foram: de 1990 a 1994, Fernando Collor de Mello e o vice Itamar Franco, ambos do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), tendo o segundo assumido a presidência em função de *impeachment* do presidente eleito; 1995-1998 e 1999-2002, Fernando Henrique Cardoso, do Partido



da Social Democracia Brasileira (PSDB). De 2003 a meados de 2016, o Brasil teve na presidência uma coalizão de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com os seguintes presidentes: Luiz Inácio Lula da Silva (dois mandatos, de 2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014 e um mandato inconcluso em função de *impeachment*, de 2015 a agosto de 2016).

Morais e Saad-Filho (2011), argumentam que a política econômica brasileira, a partir do segundo governo Lula da Silva, caracterizou-se por um hibridismo que mesclava políticas macroeconômicas neoliberais com políticas de desenvolvimento com equidade, o que os autores qualificam como a suspensão de uma incompatibilidade. Para Fagnani (2011), houve, no período de 2006 a 2010, *ensaios desenvolvimentistas*, com ampliação do gasto social, para o que concorreram melhorias no mundo do trabalho e nas contas públicas e certo descrédito da ideologia neoliberal com a crise financeira internacional de 2008.

A responsabilidade pela provisão de educação escolar é compartilhada pelos três níveis governamentais do país, com prioridades para cada qual: municípios, educação infantil e ensino fundamental; estados, ensino fundamental e ensino médio; a União deve organizar e financiar a rede pública federal de ensino – que atende majoritariamente educação superior e ensino técnico – e prestar assistência financeira e técnica aos estados e municípios, para garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade de ensino (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Cabe sublinhar que, na Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei n. 13.005, 2014), foi fixada uma meta de gasto público em educação como proporção do PIB: 7% até o quinto ano de vigência do Plano (2019) e 10% até 2024. Definir as fontes de recursos para atingir a meta e a contribuição de cada esfera de governo neste esforço permanecem como desafios consideráveis.

A cooperação federativa no financiamento da educação tem se efetivado por meio de uma série de políticas, descritas mais adiante.

Gasto público em educação

Dada a variação significativa em dados de gasto público entre diferentes fontes de informação, foram selecionados indicadores do Instituto de Estatísticas da UNESCO (Quadro 1)⁴.



| Indicador/Ano | 2000 | 2006 | 2011 |
|---|------|------|------|
| Gasto em Educação/PIB (%) | 4,6 | 3,7 | 5 |
| Gasto em Educação/Gasto das Administrações Públicas (%) | 16,2 | 16,4 | 16,0 |
| Gasto Educação Primária/PIB per capita (%) | 12,4 | 10,3 | 13,5 |
| Gasto Educação Secundária/PIB per capita (%) | 15,8 | 14,9 | 19,6 |

Quadro 1

Indicadores de Gasto Público em Educação – Argentina – 2000, 2006 e 2011. Nota: Dados extraídos do Instituto de Estatísticas da UNESCO.

A proporção de gasto em educação/PIB aumenta em 2011, após uma queda em 2006. A proporção do gasto em educação em relação ao gasto total dos governos tem, em 2011, representatividade menor no que nos anos anteriores, indicando que outras prioridades foram definidas no período. Os percentuais de gastos em educação primária e em educação secundária sobre o PIB *per capita* aumentaram em 2011. Em três indicadores as proporções aumentaram em 2011, evidenciando que, a partir dos governos mais progressistas, a educação contou com maior volume de recursos.

Adicionalmente, dado o foco deste texto, expomos dados de uma fonte nacional: a Tabela 1 contém valores de gasto público por estudante em algumas províncias e Cidade de Buenos Aires, de 2005 e 2015.

| Jurisdições | 2005 | | 2015 | |
|------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|
| | Gasto por Aluno (em pesos) | Base: Média do País=100 | Gasto por Aluno (em pesos) | Base: Média do País=100 |
| Buenos Aires | 1.965,64 | 102 | 25.851,60 | 97 |
| Ciudad de Buenos Aires | 3.343,15 | 174 | 40.541,68 | 152 |
| Córdoba | 1.600,32 | 83 | 23.287,87 | 87 |
| La Rioja | 2.042,27 | 106 | 24.966,66 | 94 |
| Mendoza | 1.698,27 | 88 | 26.404,77 | 99 |
| Misiones | 987,67 | 51 | 18.121,73 | 68 |
| Neuquén | 3.528,12 | 183 | 53.045,53 | 199 |
| San Juan | 1.715,15 | 89 | 22.588,85 | 85 |
| Tierra del Fuego | 5.445,93 | 283 | 69.551,26 | 261 |
| Tucumán | 1.366,66 | 71 | 20.314,02 | 76 |
| Média País | 1.924,09 | 100 | 26.652,85 | 100 |

Tabela 1: Gasto Público em Educação por Aluno do Setor Estatal, por Jurisdição Subnacional – Argentina – 2005 e 2015. Nota: Dados extraídos de Dirección de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación y Desporto⁵.



A par da média do país, em 2005, 12 unidades territoriais ficaram abaixo e outras 12 ficaram acima. Em 2015, 13 unidades tiveram valor por aluno maior que a média, uma teve praticamente o mesmo valor e outras 10 apresentaram valores maiores. Nos dois anos, há unidades que se destacam por valores mais baixos, em torno de 70% ou menos da média: em 2005, Corrientes, Formosa, Misiones, Salta e Tucumán; em 2015, Salta e Santiago del Estero. Em 2005 e 2015, seis jurisdições registraram valores iguais ou superiores a 50% da média e, destas, uma apresentou mais que o dobro da média em 2005 (Santa Cruz) e duas mais que o dobro da média em 2015 (Santa Cruz e Tierra del Fuego). Os dados evidenciam a manutenção da desigualdade entre as províncias no que se refere à capacidade de gasto em educação, mesmo que em 2015 o número de unidades com valores de gasto por aluno em torno de 70% ou menos da média tenha sido menor. Mesmo que haja transferências de recursos do governo nacional visando maior equilíbrio, as províncias se diferenciam na origem, quer dizer, nos recursos próprios.

| Indicador/Ano | 2000 | 2006 | 2011 |
|---|-------|-------|-------|
| Gasto em Educação/PIB (%) | 3,9 | 4,9 | 5,7 |
| Gasto em Educação/Gasto das Administrações Públicas (%) | 11,45 | 12,42 | 15,27 |
| Gasto Educação Primária/PIB per capita (%) | 10,6 | 15,4 | 20,8 |
| Gasto Educação Secundária/PIB per capita (%) | – | 17,9 | 22,6 |

*No Quadro 2 são apresentados alguns indicadores do gasto em educação no Brasil. Quadro 2 Indicadores de Gasto Público em Educação – Brasil – 2000, 2006 e 2011
Nota: Dados extraídos do Instituto de Estatísticas da UNESCO.*

A evolução, nos quatro indicadores, foi positiva. O nível de gasto em educação como proporção do PIB aumentou 1,8 ponto percentual entre 2000 e 2011; cresceu a representatividade do setor educacional no gasto público geral das administrações públicas (3,8 pontos percentuais a mais entre 2000 e 2011); a porcentagem do gasto por aluno em educação primária (anos iniciais do ensino fundamental) como proporção do PIB *per capita* teve acréscimo de 10,2 pontos percentuais entre 2000 e 2011; já na educação secundária (anos finais do ensino fundamental e ensino médio), entre 2006 e 2011 foram 4,7 pontos percentuais a mais no gasto por aluno/PIB *per capita*.

Com o intuito de ilustrar, em alguma medida, as diferenças em termos de capacidade de gasto em educação básica nos estados, e na falta de dados que consolidem o total



de gasto em cada unidade territorial, apresentamos, na Tabela 2, os valores por aluno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), de 1998 e 2006, e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de 2014. Foram selecionados o Distrito Federal e nove dos 26 estados.

| Estados e DF | 1998 | VA Mínimo 1998=100 | 2006 | VA Mínimo 2006=100 | 2014 | VA Mínimo 2014=100 |
|--------------------|---------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|
| Alagoas | 959,48 | 107 | 1.141,92 | 106 | 2.476,37 | 100 |
| Bahia | 899,51 | 100 | 1.174,83 | 109 | 2.476,37 | 100 |
| Distrito Federal | - | - | 2.767,96 | 257 | 3.195,02 | 129 |
| Goiás | 988,03 | 110 | 1.715,22 | 159 | 2.966,71 | 120 |
| Maranhão | 899,51 | 100 | 1.076,89 | 100 | 2.476,37 | 100 |
| Mato Grosso do Sul | 1.045,14 | 116 | 2.254,22 | 209 | 2.950,55 | 119 |
| Pará | 899,51 | 100 | 1.076,89 | 100 | 2.476,37 | 100 |
| Roraima | 2.572,88 | 286 | 3.537,94 | 329 | 3.929,98 | 159 |
| Rio Grande do Sul | 1.601,98 | 178 | 2.347,34 | 218 | 3.243,34 | 131 |
| São Paulo | 1.876,12 | 209 | 2.867,90 | 266 | 3.289,24 | 133 |
| VA Mínimo | 899,51 | 100 | 1.076,89 | 100 | 2.476,37 | 100 |

Tabela 2: Valor Mínimo por Aluno dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental Urbano no FUNDEF (1998 e 2006) e no FUNDEB (2014), por Estado – Brasil (em R\$ 1,00 de dez. 2014)

Nota 1: Dados extraídos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Nota 2: valores constantes de dezembro de 2014, correção pelo INPC.

No ano de 2006, quando a complementação da União representou apenas 1% dos recursos do FUNDEF dos estados e municípios, as diferenças entre os valores mínimos dos estados eram muito acentuadas: em treze estados, a diferença maior ficou em até 50%, em sete estados ficou entre 50 e 100% a mais; dez estados tinham um valor que era mais do que o dobro do mínimo nacional. Em 2014, oitavo ano de vigência do FUNDEB, somente um estado (Roraima) tem valor por aluno maior que 50% que o valor mínimo nacional. A maior equiparação se deveu ao aumento da contribuição da União ao Fundo, que passou a ser de 10% dos recursos dos entes subnacionais.

Cabe comentar que, do gasto total público em educação, as proporções de cada esfera ficam perto de 20% para a União, 40% estados e 40% municípios. Essa partilha demonstra o esforço maior realizado pelos estados e pelos municípios, considerando sua atuação direta na oferta de educação básica e a apropriação relativamente menor da carga tributária. É em razão dessa configuração que o aumento da participação da



União no financiamento público da educação tem feito parte da agenda de políticas públicas nos últimos anos.

Características de fundos ou outros mecanismos de distribuição de recursos entre níveis de governo

Na Argentina, A *Ley de Financiamento Educativo* estabeleceu, por um prazo de cinco anos, a destinação específica de recursos *coparticipables* para garantir condições equitativas e solidárias no sistema educativo nacional; também criou o Programa Nacional de Compensação Salarial Docente e prorrogou, por cinco anos, o Fundo Nacional de Incentivo Docente⁶. Assim sendo, a lei tinha dupla finalidade: ampliar os recursos destinados à melhoria do sistema educacional e reduzir as diferenças de capacidade de financiamento da educação e de salários dos docentes entre as províncias.

O art. 75 da Constituição Argentina prevê que o Congresso pode estabelecer e modificar destinação específica de “[...] recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara [...]” (Constitución de la Nación Argentina, 1994). Em relação à assistência financeira do governo nacional na educação, por coparticipação, o artigo 8º da *Ley de Financiamento Educativo* apresenta os critérios de alocação de recursos a cada província e à Cidade Autônoma de Buenos Aires, os quais referem-se às seguintes proporções de cada ente no total: a matrícula nos níveis inicial ao superior não universitário (ponderação de 80%); a incidência relativa da ruralidade na matrícula de educação comum (ponderação 10%); a população não escolarizada, de três a dezessete anos (ponderação 10%). A partir desses critérios, a distribuição dos recursos nacionais se daria por um índice atribuído a cada ente. A implementação da assistência financeira dependeria da assinatura de convênios bilaterais, nos quais constariam os recursos provinciais e nacionais, as metas a alcançar e os meios de monitoramento da correta aplicação dos recursos.

O artigo 9º da *Ley de Financiamento Educativo* criou, no âmbito do Ministério de Educação, o *Programa Nacional de Compensação Salarial Docente*, cujo objetivo é contribuir para reduzir as desigualdades no salário inicial dos docentes entre as províncias. São definidos na *Ley* os critérios para a alocação de recursos às jurisdições. O funcionamento e as exigências a serem cumpridas pelas províncias e Cidade



Autônoma de Buenos Aires para acessar os recursos são regulamentados pelo Poder Executivo nacional, com a participação do Conselho Federal de Cultura e Educação.

O artigo 14 previu que a distribuição anual dos recursos do orçamento nacional destinada aos sistemas educativos das províncias e da Cidade Autônoma de Buenos Aires deveria observar: a distribuição nacional da matrícula e da população não escolarizada de três a dezessete anos; a incidência relativa da população rural no total da matrícula e da população não escolarizada; a capacidade financeira e o esforço financeiro de cada ente; a incidência da distorção idade-série; as taxas de repetência e de evasão⁷.

No caso brasileiro, cabe destacar neste item do texto a principal política de redistribuição de recursos financeiros na educação, o FUNDEB, a repartição do Salário-Educação e programas federais de assistência financeira aos entes subnacionais.

O FUNDEB passou a vigorar em 2007, em substituição ao FUNDEF, que, embora funcionando em moldes semelhantes, era exclusivo do ensino fundamental. O novo fundo abrange também a educação infantil e o ensino médio, além de modalidades de ensino antes excluídas da distribuição de recursos, como a educação de jovens e adultos. Foram ampliados também a quantidade de impostos e os percentuais destes destinados ao FUNDEB. O governo nacional deixou de ter participação financeira incerta e passou a contribuir de modo permanente e em bases fixas (10% do total do montante nacional). Também foram feitas modificações na composição e no funcionamento dos conselhos de acompanhamento e controle social atrelados aos fundos.

Os objetivos explícitos do FUNDEB são: manter e desenvolver a educação básica e valorizar os profissionais docentes da educação. Pode também ser considerado seu objetivo a maior equiparação na capacidade de gasto em educação básica dos entes federativos.

São fundos estaduais de natureza contábil e redistributiva, compostos por uma parte significativa dos recursos da receita resultante de impostos dos estados e dos municípios vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e por recursos complementares da União. A contribuição ao FUNDEB de cada estado e cada município é de 20% de parte dos impostos vinculados à educação, e a repartição dos recursos, feita no âmbito de cada estado, leva em conta as proporções de matrículas de cada ente.



A complementação da União, que deve corresponder a, no mínimo, 10% dos recursos totais de contribuição dos governos estaduais e das prefeituras, é a transferência de recursos a fundos estaduais cujos recursos próprios do governo estadual e das prefeituras não permitem atingir o valor mínimo nacional por aluno.

O Salário-Educação, uma contribuição social destinada à educação básica, é arrecado pela Receita Federal do Brasil e repartido entre o governo federal (que fica com uma proporção em torno de 40%) e governos estaduais e municipais (de acordo com o que é arrecado em cada estado e com as proporções de matrículas de cada ente na educação básica). O montante apropriado pelo governo federal é utilizado para financiar políticas de assistência técnica e financeira aos governos subnacionais.

O governo federal, por meio do Ministério da Educação, oferece políticas de assistência financeira, nas categorias transferências legais e transferências voluntárias. Em *transferências legais* são incluídos os recursos que devem ser transferidos pelo governo da União para estados, Distrito Federal e municípios por força de determinação da Constituição da República ou de lei federal. Incluem-se nessa categoria, entre outros: a complementação da União ao Fundeb; o Programa Nacional de Alimentação Escolar; o Programa Dinheiro Direto na Escola (modalidade Básico); o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego.

A União realiza também as chamadas transferências voluntárias, cabendo-lhe estabelecer ações, critérios e condições para realização dessas transferências. Atualmente, por força de lei, os entes subnacionais devem elaborar um Plano de Ações Articuladas para se habilitarem à recepção de assistência voluntária da União.

Comentário conclusivo

O movimento mais geral nos dois países foi de redefinição em aspectos tidos, no estudo, como constitutivos das responsabilidades governamentais na educação, expresso de modo mais significativo na alteração, para mais, nas referências para o gasto em educação, bem como repactuações na distribuição de responsabilidades entre os governos nacional e subnacionais.

Em relação aos gastos em educação, pode ser apontado um deslocamento, no sentido de redefinição, embora moderada. Em menor ou maior grau, aumentou o nível de gastos em educação em relação ao PIB e foram estabelecidas, em lei, metas para seu incremento. Igualmente, com modulações no período, na Argentina e no Brasil



persistem as desigualdades regionais na capacidade de gasto dos governos subnacionais.

No que concerne a fundos ou outros mecanismos de distribuição dos recursos, um movimento de redefinições ocorreu no Brasil e na Argentina, em ambos os casos para minimizar as desigualdades na capacidade de gasto dos entes de governo subnacionais, em que se salienta a criação do Fundeb no Brasil e a instauração, na Argentina, do Programa Nacional de Compensação Salarial Docente e do mecanismo de coparticipação de recursos no setor educacional.

Os gastos em educação tiveram crescimento, assim como foram estabelecidas metas de aumento do nível deste gasto, sobressaindo, neste contexto, a prioridade dada à elevação dos salários docentes. Houve, nos dois países, prorrogação, redefinição ou instituição de instrumentos para minimizar as desigualdades territoriais na capacidade de gasto dos governos, mantendo-se, contudo, assimetrias que comprometem a igualdade na oferta educacional.

Nas federações argentina e brasileira, a distribuição de responsabilidades entre os entes federativos no financiamento e na oferta de educação não são os mesmos, mas, em ambas, as pactuações interfederativas são desafios permanentes com vistas à equiparação nas capacidades de gastos dos governos subnacionais. Nesse marco, uma questão-chave é a efetividade do papel redistributivo dos governos nacionais.

Notas

¹Para fins de leitura mais fluente, chamaremos as etapas anteriores à educação superior de *educação básica*, grafando o termo em itálico quando se referir à Argentina, pois, nesse país, essa nomenclatura não existe.

²A pesquisa intitula-se *Estudo comparado de políticas públicas educacionais nacionais da Argentina, Brasil e Uruguai (2001-2014)* (Farenzena, Bentancur, & Kravetz, 2013). O projeto foi financiado pelo CNPQ, edital universal, 2013.

³Considerarmos que são três esferas ou níveis de governo – União, estados e municípios – pois o Distrito Federal acumula atribuições de estado e município.

⁴A opção pela fonte UNESCO se deve ao fato de que os mesmos dados, no mesmo período, estão disponíveis também para o Brasil.



⁵Recuperado em 18 novembro, 2017 de: <http://portales.educacion.gov.ar/dpe/costos-educativos-cgecse/gasto-ley-n%c2%b0-26-075/>.

⁶O FONID foi prorrogado diversas vezes, ainda está vigente em 2017 e consta nos planos orçamentários de 2018.

⁷Entendemos que esse preceito é de caráter permanente, portanto, não diz respeito ao programa transitório de coparticipação de recursos.

Referências

Constitución de la Nación Argentina, de 22 de agosto de 1994. (1994). *Boletín Oficial*. Buenos Aires.

Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988 [versão atualizada, com emendas constitucionais e identificação das modificações]. (1988). *Diário Oficial da União*. Brasília, p. 1.

Fagnani, E. (2011). A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *SER Social*, 13(28), 41-80. doi: https://doi.org/10.26512/ser_social.v13i28.12682

Farenzena, N., Bentancur, N., & Kravetz, S. (2013). *Estudo Comparado de Políticas Públicas Educacionais Nacionais da Argentina, Brasil e Uruguai (2001-2014)*. Projeto de Pesquisa, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Kravetz, S. (2014). *El Sistema Educativo en Argentina: aportes para el proyecto trinacional Argentina-Brasil-Uruguay*. Córdoba.

Lei n. 13.005, de 13 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. (2014). *Diário Oficial da União*. Brasília, p. 1.

Ley n. 26.206, de 2006. Ley de Educación Nacional. (2006a). *Boletín Oficial*. Buenos Aires.

Ley n. 26.075, de 09 de janeiro de 2006. Ley de Financiamiento Educativo [...]. (2006b). *Boletín Oficial*. Buenos Aires.

Lozano, C. (2006). Argentina. In A. Elias (Org.). *Los Gobiernos Progresistas en Debate* (pp. 23-33). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado em 18 novembro, 2017, de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100824124133/gprogre.pdf>.

Morais, L., & Saad-Filho, A. (2011). Da Economia Política à Política Econômica: o novo-desenvolvimentismo e o Governo Lula. *Revista de Economia Política*, 31(4), 507-527. doi: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000400001>



Yaski, H. (2016). Financiamiento Educativo: una lucha histórica de la CTERA. In CTERA. *Porque Defendemos la Educación Pública de Calidad Reclamamos una Nueva Ley de Financiamiento Educativo* (pp. 6-9). Buenos Aires: Ediciones CTERA.