

Responsabilidades Governamentais no Financiamento da Educação Básica na Argentina, Brasil e Uruguai

Government Accountability in the Financing of K-12 Education in Argentina, Brazil, and Uruguay

Responsabilidades Gubernamentales en el Financiamiento de la Educación Básica en Argentina, Brasil y Uruguay

Juca Gil¹
Maria Goreti Farias Machado²
Nalú Farenzena³
Rosa Maria Pinheiro Mosna⁴

Citação: GIL, J.; MACHADO, M. G. F.; FARENZENA, N.; MOSNA, R. M. P. Responsabilidades Governamentais no Financiamento da Educação Básica na Argentina, Brasil e Uruguai. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 16, e84166. Fevereiro de 2022.



<http://10.5380/jpe.v16i0.84166>

¹ Doutor em Educação pela USP. Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS), Brasil. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7364-6214>. E-mail: jucagil7@gmail.com

² Doutora em Educação pela UFRGS. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS), Brasil. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-5734-4977>. E-mail: mgoretimachado@gmail.com

³ Doutora em Educação pela UFRGS. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS), Brasil. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-2582-5925>. E-mail: nalu.farenzena@ufrgs.br

⁴ Doutora em Políticas e Gestão da Educação pela UFRGS. Professora aposentada da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre. Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-2226-1917> E-mail: rosamosna@gmail.com

Resumo

O artigo compara responsabilidades governamentais no financiamento da educação básica da Argentina, do Brasil e do Uruguai. Compreende descrições sobre as especificidades dos países em dois períodos que contaram com governos com alinhamentos políticos distintos: a década de 1990, com adoção de políticas de matriz neoliberal, e os anos de 2000 a 2014, com adoção de políticas progressistas de ampliação do gasto público, nos três estados latinoamericanos. Na análise comparada são apresentados tópicos que representam as prioridades da ação estatal em relação à educação, tais como o direito à educação, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino, os recursos públicos destinados ao ensino, as responsabilidades entre esferas e âmbitos de governo e o gasto público. Cada tópico foi analisado tendo em vista as situações de manutenção, redefinição ou redefinição parcial em relação aos dois períodos históricos da análise. A situação mais geral nos países foi de redefinição da obrigatoriedade escolar, a alteração, para mais, nas referências para o gasto em educação, bem como repactuações na distribuição de responsabilidades entre os governos nacional e subnacionais, na Argentina e no Brasil.

Palavras-chave: Educação comparada, Financiamento da educação, Argentina, Brasil, Uruguai

Abstract

The paper contrasts the government accountability in the financing of K-12 education in Argentina, Brazil, and Uruguay. It describes the countries' specificities in two periods with distinct government political lines: the 1990s, with the adoption of policies with a neoliberal matrix, and the period from 2000 to 2014, with the enactment of progressist policies for expansion of public expense in the three Latin American States. The topics presented in the comparative analysis represent the priorities of the state action regarding education, such as the right to it, compulsory and free education, public resources aimed to education, accountability between spheres and instances of government, and public expense. Each topic was analyzed in view of the situations of maintenance, redefinition, or partial redefinition concerning the two historical periods. The most usual situation in these countries was the redefinition of compulsory education, the change for higher in the references for expense in education, as well as renegotiations in the distribution of accountability between national and subnational governments in Argentina and Brazil.

Keywords: Comparative education, Financing of education, Argentina, Brazil, Uruguay

Resumen

El artículo compara responsabilidades gubernamentales en el financiamiento de la educación básica en Argentina, Brasil y Uruguay. Comprende descripciones sobre las especificidades de los países en dos períodos que contaron con gobiernos con alineamientos políticos distintos: la década de 1990, con la adopción de políticas de matriz neoliberal, y los años que van del 2000 al 2014, con la adopción de políticas progresistas de ampliación del gasto público, en los tres estados latinoamericanos. En el análisis comparado se presentan como tópicos las prioridades de la acción estatal con relación a la educación, tales como el derecho a la educación, la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza, los recursos públicos destinados a la misma, las responsabilidades entre esferas y ámbitos de gobierno y el gasto público. Cada tópico fue analizado teniendo en cuenta las situaciones de continuidad, redefinición o redefinición parcial en relación con los dos períodos históricos de análisis. En términos generales, se produjo en estos países una redefinición de la obligatoriedad escolar, una alteración al alza de las referencias para el gasto en educación, así como modificaciones en la distribución de responsabilidades entre los gobiernos nacionales y subnacionales, en Argentina y en Brasil.

Palabras clave: Educación comparada, Financiamiento de la educación, Argentina, Brasil, Uruguay

1. Introdução

O tema do texto é o das responsabilidades governamentais no financiamento da educação básica, sendo utilizados resultados de uma pesquisa interinstitucional [trecho omitido para fins de avaliação], que teve como escopo a análise comparativa de políticas

públicas educacionais, de âmbito nacional e nas etapas anteriores à educação superior⁵, 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 educação⁶.

No que concerne às políticas públicas de financiamento da educação, nossa comparação abrangeu as seguintes dimensões: responsabilidades governamentais no financiamento da educação, fontes de recursos, gasto público em educação, características de fundos ou outros mecanismos de distribuição de recursos e *accountability* na gestão financeira da educação. No presente texto, procedemos a um recorte: caracterização e comparação da dimensão *responsabilidades governamentais no financiamento público da educação*.

Enfatizamos que o financiamento público da educação resulta de escolhas ou alternativas delineadas, em grande parte, no cruzamento de referenciais de política fiscal e de política educacional e demarcadas por regras institucionais de organização do Estado e do setor da educação, bem como pelo jogo político mais amplo e aquele setorial. Ou seja, focar o financiamento público da educação como política pública também requer a consideração de interesses, instituições e ideias, dimensões sempre imbricadas na construção das *policies*. O financiamento das ações públicas é um meio para a consecução de ações, mas tem especificidades político-institucionais que justificam um recorte, assim como ocorre com políticas curriculares, de gestão, de formação de profissionais, de escolarização etc.

Na década de 2000, nos três países latinoamericanos em tela, 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 da Argentina, Brasil e Uruguai, considerando os três eixos de política acima mencionados; dentro do eixo *políticas de financiamento público da educação*, discutimos, no presente texto, conforme já mencionado, as diretrizes das responsabilidades governamentais inscritas no âmbito normativo.

⁵ Para 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 e ao Uruguai, pois, nesses países, essa nomenclatura não existe.

⁶ Nota a completar (omitida para fins de avaliação)

Cabe destacar que no ano de 2000 os países da América Latina destinavam 4,3% de seu Produto Interno Bruto (PIB) à educação. Ao final da década este percentual estava em torno de 5%⁷. Como tradução do esforço de incremento das despesas em educação, o gasto público por estudante, em referência ao PIB *per capita*, teve um incremento de 16% na região entre os anos 2000 e 2008⁸. Em vários casos, esse crescimento correspondeu a uma estratégia definida em leis específicas ou em planos nacionais de educação.

Destaca-se, ainda, que o aumento de recursos para a educação vem sendo fortemente apontado como meio para atingir os objetivos da Educação para Todos, a partir da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990⁹. Em 2000 realizou-se o Fórum Mundial sobre Educação, em Dakar, quando foi firmado o *Marco de Ação de Dakar Educação para Todos: cumprindo nossos compromissos coletivos*; nesse documento, uma das estratégias é o investimento significativo na *educação básica*. A Unesco vem produzindo relatórios anuais de monitoramento global da Educação para Todos, nos quais tem apontado dificuldades no cumprimento de objetivos e metas e instado ao aumento do volume de recursos da educação, sinalizando 6% do PIB como uma referência: “Aunque este índice no representa de por sí una garantía de calidad, la idea de fijar un punto de referencia tiene considerable valor político y lograr ese objetivo elevaría en muchos países el índice de los recursos disponibles” (UNESCO, 2005, p. 160).

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 as responsabilidades governamentais no financiamento público da educação, respectivamente, na Argentina, no Brasil e no Uruguai. O último segmento do

⁷ Fonte: Instituto de Estatísticas da UNESCO, WEI.

⁸ Fonte: Instituto de Estatísticas da UNESCO, WEI.

⁹ A reunião foi organizada e convocada por quatro agências da ONU: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e Banco Mundial.

trabalho é conclusivo, com a análise de semelhanças e diferenças entre os três países, tendo em conta as situações de manutenção ou redefinição, pelo contraste entre o período de governos progressistas e o anterior.

2. Responsabilidades Governamentais no Financiamento da Educação na Argentina

A *Nación Argentina* é uma república federativa, presidencialista, constituída por 23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires. O Governo Federal é integrado pelos poderes Legislativo (Congresso, composto pela Câmara de Deputados e Câmara de Senadores, Auditoria Geral da Nação e *Defensor del Pueblo*), Executivo e Judiciário (Corte Suprema de Justiça e tribunais inferiores da Nação), como também pelo Ministério Público (órgão independente dos poderes, com autonomia funcional e financeira). As províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires constituem as instâncias de governo subnacional, as quais contam com os poderes executivo e legislativo; existem municípios, cuja autonomia deve ser delimitada nas constituições das províncias. O presidente e o vice-presidente, os membros do Congresso, os governadores e membros dos legislativos provinciais têm mandato de quatro anos; presidente e vice podem reeleger-se apenas uma vez para mandato consecutivo; a constituição de cada província trata da reeleição ou não do governador.

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 as consequências políticas e de ataques aos direitos humanos da ditadura e com índices de inflação que chegaram à casa dos milhares. Carlos Menem, do Partido Justicialista foi o presidente, em dois mandatos (entre 1989 e 1999), tendo sido implementadas, no período, políticas de corte neoliberal, com as suas clássicas privatizações, abertura econômica e desregulamentações. Entre 1998 e 2002, a Argentina passou por uma crise econômica e política sem precedentes, marcada por renúncias e posses no Poder Executivo nacional, quando milhões de argentinos tiveram seus níveis de renda brutalmente atingidos. Em 2003 assumiu a presidência Néstor Kirchner, também do Partido Justicialista, porém, de 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, ocorreu um processo de recomposição das atividades econômicas, possibilitando chegar aos mesmos níveis de 1998. Foi proposto um conjunto de medidas na área de política econômica, parte delas contrárias aos delineamentos precedentes; envolveu, por exemplo, o questionamento de acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a ideia de corresponsabilidade como eixo da discussão de acordos com os organismos multilaterais, a definição de limites na atuação das empresas privatizadas e algumas definições visando reestatizar empresas. Do ponto de vista político, o sistema tradicional é posto em xeque, juntamente com o discurso e práticas neoliberais (LOZANO, 2006).

Na área da educação foi aprovada uma nova lei geral de princípios e organização. Na *Ley de Educación Nacional* – LEN (Argentina, 2006a), a educação é reconhecida como bem público e direito individual e social (art. 2º) e como prioridade nacional (art. 3º). A estrutura do Sistema Educativo, na educação básica, abrange: a educação inicial (para crianças de 45 dias a cinco anos de idade, obrigatória para crianças de quatro e cinco anos de idade); a educação primária, obrigatória, para crianças a partir dos seis anos de idade, com seis ou sete anos de duração; a educação secundária, também obrigatória, com cinco ou seis anos de duração. A LEN estabeleceu a obrigatoriedade de toda a educação secundária; a obrigatoriedade para crianças de quatro anos de idade foi fixada em 2015.

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 *kirtchneristas*, mas a *Ley Nacional de Educación* 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 según lo establecido en una norma específica [...]” (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* (Argentina, 2006b), estabelece o aumento progressivo dos gastos em educação, ciência e tecnologia, tendo como meta atingir valores que correspondam a 6% do PIB argentino em 2010, compromisso dos três entes federativos. O escalonamento fixado foi o seguinte: 4,7% em 2006, 5,0% em 2007, 5,3% em 2008, 5,6% em 2009 e 6,0% em 2010. Esse aumento de gasto é destinado ao atingimento de onze objetivos, incluindo dimensões como as de incremento da oferta, de oferta de insumos para qualidade e equidade, de erradicação do analfabetismo e de melhoria nas condições laborais e salariais dos docentes. Conforme essa Lei, dos recursos adicionais necessários ao cumprimento da meta, o compromisso do governo nacional representa uma proporção de 40%, e o das províncias e Cidade Autônoma de Buenos Aires, 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, reivindicando a aprovação de um Fundo que aportasse recursos ao sistema educacional, incluindo, com prioridade, a recomposição salarial dos docentes. Como resultado desse movimento, em 1998 foi criado o *Fundo Nacional de Incentivo Docente* (FONID), financiado com um imposto anual aplicado sobre veículos, com duração de cinco anos. O governo Fernando de la Rúa eliminou esse imposto e passou a financiar o Fundo com outras fontes. Em 2004, o FONID foi prorrogado por nove anos. Em 2006, a *Ley de Financiamiento Educativo* tratou o assunto de modo mais amplo, entretanto, no seu artigo 19, reafirma o FONID e mantém sua vigência até 2009.

Outra característica a sublinhar é a de que o financiamento público da educação tem como destinatárias as instituições públicas e também instituições privadas. Conforme o art. 64 da LEN, os docentes das instituições privadas têm direito a uma remuneração

mínima igual aos docentes de instituições de gestão estatal. O artigo seguinte preceitua que o repasse de recursos estatais para estabelecimentos privados para fins de pagamento dos salários docentes deve basear-se em critérios objetivos de justiça social (função social, tipo de estabelecimento, projeto educativo e taxas cobradas).

3. Responsabilidades Governamentais no Financiamento Público da Educação no Brasil

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 2017, considerados autônomos, nos termos constitucionais-legais. No nível da União, conta com os poderes Executivo, Legislativo (Congresso Nacional, composto pela Câmara de Deputados e Senado) e Judiciário (tribunais superiores e regionais e juízes), e instituições essenciais à Justiça (Ministério Público, Advocacia Pública, Defensoria Pública). No Poder Executivo da União, uma das pastas ministeriais é o Ministério da Educação (MEC). Os estados contam com os poderes executivo (chefiado por governador e vice-governador), legislativo (assembleias legislativas) e judiciário (tribunais de justiça, juizados especiais e juízes); nos municípios, considerados entes da federação, o poder executivo é exercido pelas prefeituras (chefiadas por prefeito e vice-prefeito) e o legislativo pelas câmaras municipais (comumente chamadas câmaras de vereadores). Os mandatários dos executivos dos três níveis de governo são eleitos por voto popular, para um período de quatro anos, permitida uma reeleição por período consecutivo. Os parlamentares, igualmente eleitos por sufrágio universal, têm mandato de quatro anos – exceto senadores, com mandato de oito anos.

Durante mais de vinte anos, de março de 1964 ao final de 1985, o país esteve sob o jugo de uma ditadura militar-civil. A redemocratização ocorreu de forma gradual, lenta e parcial; o restabelecimento da eleição direta para presidente aconteceu apenas em 1989. 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 foi governado por 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), entre 2006 e 2010 ocorreu a ampliação do gasto social, o que foi possível graças a melhorias no mundo do trabalho e nas contas públicas e certo descrédito da ideologia neoliberal diante da crise financeira internacional de 2008. São traços que constituíram o que o autor denomina de *ensaios desenvolvimentistas*.

A educação básica subdivide-se em três etapas: educação infantil, composta pela creche (crianças de zero a três anos de idade) e pela pré-escola (crianças de quatro e cinco anos de idade, obrigatória); ensino fundamental, com nove anos de duração (ingresso a partir dos seis anos de idade, obrigatório); ensino médio, com três anos de duração mínima, também obrigatório. Em 2009, uma emenda à Constituição Federal ampliou a obrigatoriedade escolar – esta, antes atingindo o ensino fundamental para a população de seis a 18 anos de idade, passou a abranger a população de quatro a 17 anos de idade, na educação básica.

A responsabilidade pela oferta educacional é competência administrativa comum dos três níveis governamentais do país, com prioridades para cada qual: aos municípios compete a educação infantil e o ensino fundamental; aos estados compete o ensino fundamental e o ensino médio; à União compete 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. Dadas as prioridades dos estados e municípios, é generalizada, no país, a oferta municipalizada da educação infantil, bem como a oferta estadualizada do ensino médio. Já no ensino fundamental, competência comum, ocorre um movimento de municipalização desde meados da década de 1990.

A educação é um dos direitos sociais de cidadania afirmados no art. 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). No art. 205 da Carta, esse direito é reafirmado, bem

como é explicitado o dever do Estado para com a educação, decorrendo disso a enumeração de uma série de garantias para consecução do direito/dever; a educação obrigatória tem o status de direito público subjetivo e a gratuidade do ensino público é definida como um dos princípios da educação (art. 206).

Dada a organização federativa do país, e suas especificidades no setor educacional de políticas públicas, os municípios, os estados, o Distrito Federal e a União possuem responsabilidades legalmente atribuídas no que concerne ao financiamento público da educação. Existem definições específicas sobre o financiamento, porém, estas são demarcadas pelas prioridades mais gerais no setor e pelas prioridades de cada esfera de governo. Uma das prioridades de ordem mais geral na aplicação e na distribuição dos recursos públicos é o ensino obrigatório, sua universalização e garantia de padrão de qualidade (art. 212, parágrafo 3º); outra característica é o preceito de aplicação dos recursos públicos no ensino público, de certo modo cindido pela permissão de destiná-los a instituições privadas sem fins lucrativos, havendo, também, formas de financiamento público direto e indireto a instituições privadas com fins lucrativos, principalmente na educação superior. Das prioridades de cada esfera de governo decorre a aplicação de uma fatia maior de recursos nas respectivas etapas prioritárias ou, no caso da União, na sua rede e na assistência aos governos subnacionais.

Cabe sublinhar que, na Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024, 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. Nesse cômputo estarão contidos também os recursos públicos destinados a instituições privadas, o que foi motivo de fortes divergências durante a tramitação do PNE. Definir as fontes de recursos para atingir a meta e a contribuição de cada esfera de governo neste esforço são desafios consideráveis.

A cooperação federativa no financiamento da educação tem se efetivado por meio de uma série de políticas, destacando-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef, de 1997-2006) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb, vigente desde 2007).

4. Responsabilidades Governamentais no Financiamento Público da Educação no Uruguai

A *República Oriental del Uruguay* organiza-se sob forma republicana e democrática, presidencialista, sendo integrada pelos poderes Executivo, Legislativo (Assembleia Geral, dividida em Câmara de Representantes e Senado) e Judiciário, no âmbito nacional; nesse âmbito, também atua o Tribunal de Contas, com autonomia funcional. No Poder Executivo, há uma administração central – em que se encontra o Ministério da Educação e Cultura –, serviços descentralizados e entes autônomos – dentre estes últimos, a Administração Nacional da Educação Pública (ANEP). É um Estado unitário integrado por unidades territoriais subnacionais, os departamentos, cada qual sob governo e administração de um intendente e uma junta departamental, eleitos por voto popular. O presidente e o vice-presidente, os intendentes, os membros da Câmara, do Senado e das juntas departamentais têm mandato de cinco anos. Não é permitida reeleição do presidente e vice para mandatos consecutivos; os intendentes podem ser reeleitos por uma vez.

O país passou por um período de ditadura civil-militar entre os anos de 1973 e 1985. Com o restabelecimento da institucionalidade democrática e, mais especificamente, nos anos 1990, foram implementadas reformas inspiradas no Consenso de Washington, visando à “[...] transformación del Estado mediante la búsqueda de la estabilización macroeconómica, la apertura de los mercados, la liberalización financiera, el ajuste estructural y la privatización y desregulación de las empresas y los servicios públicos [...]” (MOREIRA & DELBONO, 2010, p. 98). As mesmas autoras explicam que o gradualismo e a heterodoxia caracterizaram as reformas uruguaias deste período, em contraste com reformas mais radicais de países latino-americanos; uma diferença marcante foi o menor índice de privatizações de empresas e serviços estatais

Em termos de crescimento econômico, ocorreu evolução positiva na primeira metade da década de 1990, com desaceleração nos cinco anos seguintes, provocando a dissociação entre redução da pobreza e crescimento econômico, gerando mais desigualdades. O partido *Frente Amplio* assumiu a presidência em 2005, com propostas de avançar em ações de promoção da justiça social, no combate à pobreza e à miséria e na participação social, ou seja, seria o signo de uma *virada à esquerda*, rechaçando-se o paradigma neoliberal (MOREIRA & DELBONO, 2010). De 2005 a 2019 o *Frente Amplio* esteve à frente do governo nacional, com os seguintes presidentes: Tabaré Vázquez (2005-2010); José Mujica (2010-2015); Tabaré Vázquez (2015-2020).

Em 2008, o governo aprova a Lei n. 18.437, *Ley General de Educación* (LGE), compromisso que constava no programa de governo do *Frente Amplio* e no orçamento quinquenal 2005-2010. A LGE declara a educação um direito humano. O art. 14, ao declarar a educação como bem público, proíbe a assinatura de tratados internacionais e acordos de cooperação que “[...] directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización” e art. 19 estabelece que “El Estado proveerá los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación y el cumplimiento de lo establecido en la presente ley”. (URUGUAY, 2009).

Quanto à estrutura da educação formal, a LGE estabelece o seguinte: educação inicial, para crianças de três a cinco anos de idade (obrigatória para crianças de quatro e cinco anos); educação primária (obrigatória); educação média em dois ciclos: básica (com três anos de duração) e superior (também com três anos de duração) com as modalidades geral (chamada comumente de educação secundária), tecnológica e formação técnica e profissional; educação terciária (cursos técnicos não universitários e educação tecnológica superior); formação em educação com caráter universitário; educação terciária universitária; pós-graduação. A educação na primeira infância (para crianças de zero a três anos de idade) trata-se da primeira etapa do processo educativo, embora não seja considerada educação formal.

A LGE amplia a obrigatoriedade escolar que passa a abranger as crianças de quatro anos de idade, a educação primária e a média.

Em termos de estrutura do governo da educação formal não universitária, há três organismos públicos com competências de governo: a Administração Nacional da Educação Pública (ANEP); a Comissão Coordenadora do Sistema Nacional de Educação pública (CCSNEP); o Ministério da Educação e Cultura (MEC). As decisões fundamentais de políticas públicas de *educação básica* no Uruguai são da alçada da Administração Nacional da Educação Pública. A autonomia da ANEP é característica central do governo da educação no Uruguai. (BETANCUR, 2012; 2014).

A administração da *educação básica* é centralizada, ou seja, são de âmbito nacional os órgãos que têm a responsabilidade de gestão direta da educação pública, bem como a autorização de funcionamento, supervisão e fiscalização da educação privada. Há comissões coordenadoras departamentais de educação, com atribuições que abrangem, dentre outras, a assessoria aos órgãos do Sistema Nacional de Educação Pública e a coordenação de planos, programas e ações no departamento.

O art. 71 da Constituição uruguaia preceitua a gratuidade do ensino público primário, médio e superior, o que é reafirmado, nos artigos 15 e 16 da *Ley General de Educación* de 2008, como um dos princípios de garantia do direito à educação. Na LGE, toda a educação pública é declarada gratuita. Neste marco, obviamente, cabe ao Estado garantir a gratuidade em todos os segmentos da educação.

A garantia dos direitos à educação formal, em seus diferentes níveis e modalidades, é efetivada pelo governo central, que tem a responsabilidade de provisão direta e financiamento. Quanto a este último, os programas a serem financiados, e respectivos recursos, são estabelecidos na *Ley de Presupuesto*, para um período de cinco anos. O governo do *Frente Amplio* se comprometeu a elevar o gasto em educação a um nível correspondente 4,5% do PIB; essa meta foi inscrita no *Proyecto de Presupuesto Quinquenal 2005-2009*, no qual ficou previsto o aumento gradual de recursos para assegurar a alocação de 4,5% do PIB à educação pública.

Na área da *educación básica*, segundo os artigos 59 e 63 da LGE, cabe à ANEP, por meio do seu Conselho Diretivo Central, definir o projeto mais amplo de orçamento e prestação de contas, sendo que cada conselho que a integra elabora projetos de orçamento, prestação de contas e balanços de execução orçamentária. É de competência do presidente da ANEP e dos diretores dos seus conselhos a autorização de gastos, dentro dos limites da lei e outras normas (URUGUAY, 2009, art. 67).

Cabe às comissões coordenadoras departamentais da educação assessorar os órgãos do Sistema Nacional de Educação “[...] en la aplicación de los recursos en el departamento y en la construcción y reparación de locales de enseñanza” (URUGUAY, 2009, art. 91).

5. Um Olhar Comparado sobre as Responsabilidades Governamentais nas Políticas de Financiamento Público da Educação

A análise compreende duas comparações: entre o período de governos progressistas e o período precedente, de orientação neoliberal; entre os três países. Na dimensão das políticas de financiamento focalizada neste texto – responsabilidades governamentais –, foram tomados seis tópicos que repercutem mais diretamente na demanda de ação estatal, por estabelecerem balizas para prioridades, sejam elas mais gerais ou referentes a instâncias de governo. No Quadro 1 estão registradas as situações para cada tópico: manutenção, redefinição parcial ou redefinição.

A delimitação do direito à educação, uma das principais demarcações da política de financiamento, foi redefinida no Uruguai e na Argentina; nos dois países, pela legislação, a educação constitui bem público e direito social. Na Argentina, a educação deixa de ser reconhecida como um serviço e passa a ser fortemente afirmada como direito. No Uruguai, pelo *status* da educação como direito humano e bem público, é vedado ao governo firmar acordos e tratados que denotem mercantilização da educação. Na Argentina, o setor educacional é reconhecido como sendo prioridade nacional. No Brasil, é mantida a definição da educação como direito social e do ensino obrigatório como direito público subjetivo.

Quadro 1

Síntese Comparativa das Responsabilidades Governamentais no Financiamento da Educação – Argentina, Brasil e Uruguai

Dimensões	Tópicos	Argentina	Brasil	Uruguai
Responsabilidades governamentais no financiamento público da educação	Delimitação do direito à educação	Redefinição	Manutenção	Redefinição
	Obrigatoriedade escolar	Redefinição	Redefinição	Redefinição
	Gratuidade do ensino público	Manutenção	Manutenção	Manutenção
	Destinação dos recursos públicos ao setor público ou aos setores público e privado	Manutenção	Manutenção	Manutenção
	Distribuição de responsabilidades entre esferas ou instâncias de governo	Redefinição	Redefinição	Manutenção
	Referências para o gasto em educação	Redefinição	Redefinição Parcial	Redefinição

Fonte: elaborado pelos autores, com base no estudo realizado.

A obrigatoriedade escolar foi redefinida nos três países, o que repercute diretamente no financiamento pois é dever do Estado garantir vagas para toda a população envolvida. A gratuidade do ensino público, em todos os seus segmentos, já

afirmada na legislação dos três países, é mantida. No Uruguai e no Brasil, a gratuidade é princípio e deve ser garantida pelo Estado; na Argentina, a legislação enfatiza a responsabilidade de todos os entes da federação na sua garantia.

Foram mantidas as normas legais de destinação dos recursos públicos da educação nos três países. Na Argentina, os recursos públicos devem ser alocados no setor público e no privado, com forte compromisso do Estado em repassar recursos estatais para os estabelecimentos privados, a fim de garantir paridade nos salários docentes. No Brasil, no que concerne à educação básica, mantém-se a prioridade de gastos estatais no setor público e a possibilidade de repasses ao setor privado sem fins lucrativos, o que foi ampliado no período, por meio de políticas como o Fundeb, em que são contempladas instituições privadas de alguns segmentos da educação. No Uruguai, os recursos estatais são destinados ao setor público educacional, preceito intocado no período.

No que se refere ao tópico *distribuição de responsabilidades entre esferas ou instâncias de governo*, ocorreram mudanças na Argentina e no Brasil. A legislação argentina elaborada no governo de Néstor Kirchner estabeleceu novas regras de responsabilidade e coordenação entre o governo nacional e os governos subnacionais no financiamento das ações educacionais. Entre elas se destaca a ampliação do compromisso do governo nacional, com critérios mais objetivos definidos e a nova composição e atribuições do Conselho Federal de Educação. No Brasil, principalmente com a implantação do Fundeb em 2007 e com os preceitos do PNE 2014-2024, é ampliado o compromisso do governo da União no financiamento da educação básica. No Uruguai, sublinha-se a manutenção das competências da ANEP em deliberações de propostas orçamentárias.

No que concerne a referências-chave para o gasto, há mudanças nos três países, uma vez que nos governos progressistas foram estabelecidas metas de ampliação do gasto público educacional, nos três casos tendo como sinalização uma proporção do produto interno bruto. No Brasil, consideramos este tópico como de *redefinição parcial*, pois as metas só foram estabelecidas em 2014, na lei do PNE, além de não terem sido fixados os compromissos de cada esfera de governo na sua consecução. Já na Argentina, igualmente país federativo, foi detalhada a participação dos governos da Nação e provinciais no esforço para atingir a meta.

A ênfase da comparação recaiu no plano diacrônico, entre períodos em cada país. Embora não tenha sido possível contemplar de modo mais explícito, neste texto,

elementos explicativos das diferenças entre as nações, cabe mencionar que estas se relacionam, principalmente, às características institucionais de organização do Estado e do setor da educação, assim como às configurações políticas de cada um dos momentos históricos examinados.

Em termos conclusivos, a situação mais geral nos países foi de redefinição em aspectos tidos, no estudo, como constitutivos das responsabilidades governamentais para com o financiamento público da educação. Destaca-se, para os três casos, a ampliação da obrigatoriedade escolar (que aumenta o escopo das prioridades) e a alteração, para mais, nas referências para o gasto em educação, bem como repactuações na distribuição de responsabilidades entre os governos nacional e subnacionais, na Argentina e no Brasil.

Referências

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

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

ARGENTINA. (2006b) Ley n. 26.075, de 09 de janeiro de 2006. **Ley de Financiamiento Educativo**. Incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [...]. *Boletín Oficial*, Buenos Aires.

BETANCUR, N. (2012). Aporte para una Topografía de las Políticas Educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 65-92.

BETANCUR, N. (2014). **Notas para la Caracterización del Sistema Educativo Uruguayo** (no-universitario). Montevideo.

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

BRASIL. (1996). Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. *Diário Oficial da União*, Brasília.

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

FAGNANI, E. (2011). A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *SER Social*, 13(28), 41-80.

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

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

MORAIS, L., & SAAD-FILHO, A. (2011). Da Economia Política à Política Econômica: o novo-desenvolvimentismo e o Governo Lula. ***Revista de Economia Política***, São Paulo, 31(4), 507-527.

MOREIRA, C., & DELBONO, A. (2010). De la era Neoliberal a la Reemergencia de la “Cuestión Social”. In M. E. Mancebo, & P. Narbono. ***Reforma del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*** (97-114). Montevideo: Fin de Siglo Editorial.

UNESCO. (2004). United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. ***Education for All: the quality imperative. EFA Global Monitoring Report 2005***. Paris: UNESCO.

URUGUAY. (1967). ***Constitución de la República Oriental del Uruguay***, de 15 de febrero de 1967 [con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004]. *Diario Oficial*, Montevideo.

URUGUAY. (2005). Lei n. 17.930, de 2005. ***Presupuesto Nacional. Apruébase para el Período 2005-2009***. *Diário Oficial*, Montevideo.

URUGUAY. (2009). Lei n. 18.437 de 2009. ***Ley General de Educación***. *Diario Oficial*, Montevideo.

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

*Recebido em Novembro de 2021
Aprovado em Dezembro de 2021
Publicado em Fevereiro de 2022*

Jornal de Políticas EDUCACIONAIS



Volume 16

Seção Artigos e84166

28 de fevereiro de 2022



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/ipe>.

INDEXAÇÃO:

BASE DE DADOS

Sumário.Org
Google Scholar
BASE
Dimensions
Miar

DIRETÓRIOS

Scielo Educ@
Diadorim
DOAJ
Erih Plus
Latindex
EZB
ROAD
Journal 4-free

ÍNDICES

Index Copernicus
Cite Factor

PORTAIS

LiVre
Capes
Science Open
World Wide Science

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 16, e84166 – Fevereiro de 2022

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:

Adriana Aparecida Dragone Silveira (UFPR-Brasil), Ana Lorena de Oliveira Bruel (UFPR-Brasil), Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Angela Maria Martins (FCC, Brasil), Angelo Ricardo de Souza (UFPR-Brasil), Antonia Almeida Silva (UEFS, Brasil), Cassia Alessandra Domiciano (UFPR-Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Claudia Regina Baukat Silveira Moreira (UFPR-Brasil), Cristiane Machado (Unicamp- Brasil), Elton Luiz Nardi (UNOESC, Brasil), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires – UBA - Argentina), Isaac Paxe (Instituto Superior de Ciências da Educação (ISCED- Luanda, Angola), Gabriela Schneider (UFPR-Brasil), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gilda Cardoso Araújo (UFES - Brasil), Gustavo Enrique Fischman (Arizona State University - USA), Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE, Brasil), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Jorge Alarcon Leiva (Universidad de Talca - Chile), Jorge Manuel Gorostiaga (UNSAM – Argentina), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luciana Rosa Marques (UFPE, Brasil), Marcos Alexandre dos Santos Ferraz (UFPR-Brasil) Marcia Aparecida Jacomini (Unifesp-Brasil), Maria Dilméia Espíndola Fernandes (UFMS, Brasil), Natalia Oliveira Woolley (UCLA, USA), Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (Universidad de la República de Uruguay), Nora Krawczyk (Unicamp- Brasil), Pedro Flores-Crespo (UAQ, México) Rodrigo da Silva Pereira (UFBA, Brasil), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), Theresa Adrião (UNICAMP - Brasil), Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS - Brasil).

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: Programa de apoio às publicações científicas periódicas da UFPR

Arte e diagramação: Tiago Tavares (tiagotav@gmail.com)

Jornal de Políticas Educacionais
Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR
Avenida Sete de Setembro, 2645
2º andar, Sala 213
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3535-6264
jpe@ufpr.br
<http://revistas.ufpr.br/jpe>