



ESCOLA DO PARLAMENTO

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

www.camara.sp.gov.br/escoladoparlamento

Twitter: @E_Parlamento

Facebook: /eparlamento

Gestão e Qualidade das Políticas Educativas no Brasil: Federalismo e o SNE

LARA MESQUITA
(ESCOLA DO PARLAMENTO E CEBRAP)
LARAMESQUITA@GMAIL.COM



Federalismo

A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no *compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo*. Distingue-se, assim, do modelo clássico de nação, o chamado Estado unitário. Neste último, o Governo Central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal.

Abrucio & Franzese

Federalismo

Estado Federal: uma forma de organização e de distribuição do poder estatal em que a existência de um governo central não impede que sejam divididas responsabilidades e competências entre ele e os Estados-membros.

(José Antonio Barbosa)

Federalismo

[O federalismo] pode ser considerado o método mais típico e drástico da divisão de poder: ele divide o poder entre níveis inteiros de governo.

Divisão de poder garantida entre governo central e governos regionais

(Lijphart, 2003, p. 213&214)

Federalismo no Brasil

O Brasil é uma federação desde a Proclamação da República, em 1889.

O federalismo brasileiro não é resultado de um pacto entre unidades autônomas, como no caso norte-americano, mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados

Federalismo no Brasil

Constituição de 1988

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela *união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

Federalismo no Brasil

A Constituição Federal de 1988 fez com que o Brasil se tornasse um caso peculiar de Federação com três entes considerados pactuantes originários: *União, estados e municípios* (somente a Bélgica e a Índia dão ao poder local um status semelhante).

Abrucio & Franzese

Federalismo no Brasil

Em algumas federações, o processo de construção do Estado-nação foi acompanhado de um compromisso com regras homogêneas nacionais. Tal como a Alemanha (Manow, 2005) e a Áustria (Obinger, 2005), o processo de construção do Estado-nação no Brasil concentrou autoridade decisória, assim como poder regulatório e de gasto no governo central.

Arretche 2010:594

Federalismo e Políticas Públicas

[Estados Federativos] tenderiam a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas públicas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo

Arretche 2004



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Federalismo e Políticas Públicas

O Federalismo seria um empecilho para redistribuição:

1 - A autonomia dos entes federativos – aliada, no caso brasileiro, a um vasto rol de competências compartilhadas, por determinação constitucional – possibilitaria que União, Estado e Municípios se omitissem e a população, que permaneceria sem uma ação governamental, não saberia efetivamente de quem cobrar.

Federalismo e Políticas Públicas

2 - Ou possibilitaria que diferentes esferas de governo efetivassem, ao mesmo tempo, iniciativas de políticas públicas sem nenhuma integração, ou até mesmo em direções opostas.

Assim recursos públicos de cada ente federativo seriam aplicados isoladamente, atacando de maneira sobreposta praticamente os mesmos problemas. Com isso, perder-se-ia uma oportunidade de potencializar recursos que são escassos e articular ações de maneira a gerar melhores resultados.

Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

A despeito das tendências dispersivas derivadas tanto dos sistemas tributário e fiscal quanto do sistema partidário, o governo federal dispõe de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que estes variem entre as diferentes políticas.

Arretche 2004

Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

No período pós 1994 foi a iniciativa da União em coordenar políticas de Saúde e Educação por meio de uma regulamentação que não só distribuiu tarefas aos entes federativos, mas também estabeleceu incentivos financeiros para facilitar a adesão dos governos subnacionais

A União assumiu uma função mais de coordenação e regulação do que propriamente de execução dos serviços

Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

Federalismo Fiscal: dos cinco impostos mais importantes 4 ficam com a união e 1 com os estados

- União: Contribuição para a previdência social, o Imposto de Renda (IR), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).
- Estados: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

Série Histórica - Evolução da Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Total - 2005 a 2014 (%)

Ente Federativo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Governo Federal	69,60	69,32	70,08	69,51	68,91	69,03	70,04	69,11	68,96	68,47
Governo Estadual	25,51	25,60	24,77	25,36	25,63	25,45	24,44	25,11	25,22	25,35
Governo Municipal	4,89	5,09	5,14	5,14	5,46	5,52	5,53	5,78	5,82	6,19
Receita Tributária Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

- No Brasil uma sólida tradição de regulação federal foi [...] empregada para implementar políticas de compensação das desigualdades sociais e territoriais

Arretche 2010:596

Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

- Federalismo Fiscal: Transferências constitucionais distribuem parte das receitas arrecadadas pela União para Estados e municípios com intuito de diminuir essa disparidade no poder de arrecadação.

Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

- A Constituição de 1988 prevê como fonte de receita do **Fundo de Participação dos Estados** (21,5%) e do **Fundo de Participação dos Municípios** (22,5%) parte da arrecadação com IR e IPI
- As receitas provenientes das transferências constitucionais podem ser gastas de modo bastante autônomo pelos governos subnacionais, excetuando-se **as vinculações constitucionais** de gasto em saúde e educação.

Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

- Estados e municípios contam com recursos garantidos, independentemente tanto de lealdade política ou adesão a políticas federais quanto de seu esforço tributário.

Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

- A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que os governos locais adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal, que estabeleçam sua própria agenda na área social.

Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

- A constituição de 1988 prevê que 25% das receitas de estados e municípios estejam vinculadas à educação. Mesmo cumprindo essa regra constitucional, cada um deles estabeleceu sua própria prioridade de gasto.
- A consequência foi a superposição e dispersão dos gastos, não necessariamente melhorando a qualidade da educação pública.

Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

Educação

- A constituição de 1988 diz que é competência de estados e municípios a oferta do ensino fundamental.
- As redes estadual e municipal operam de forma independente.
- O governo federal não é o principal financiador da política de educação, tendo assim pouco poder de intervenção

Federalismo e Políticas Públicas no Brasil

Educação

- Para alcançar um objetivo nacional – por exemplo, reduzir as assimetrias intra-estaduais de gasto no ensino fundamental e promover a valorização salarial dos professores –, o governo federal adotou como estratégia a aprovação de uma emenda constitucional que estabelecia o Fundef. (depois transformado em FUNDEB)

FUNDEF

- O FUNDEF é um Fundo contábil, no qual estados e municípios devem depositar 15% das seguintes receitas: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados da desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

FUNDEF

- A partir do Fundo, os recursos são distribuídos ao estado/municípios, de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública sob sua responsabilidade, segundo o Censo Escolar do ano anterior. A cada ano é fixado um valor mínimo por aluno/ano pelo Governo Federal, que serve de parâmetro para que, *nos estados nos quais este nível não for atingido, a União complemente com recursos do tesouro nacional, até que esse mínimo seja alcançado.*

FUNDEF

Para alcançar seus objetivos, o governo federal adotou a estratégia de constitucionalizar as transferências intra-estaduais.

Para obter o comportamento desejado por parte dos governos locais, criou uma obrigação constitucional, dada sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos governos locais.

Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi criado pela [Emenda Constitucional nº 53/2006](#) e regulamentado pela [Lei nº 11.494/2007](#) e pelo [Decreto nº 6.253/2007](#), em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, que vigorou de 1998 a 2006.

É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da [Constituição Federal](#). Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20%.

O aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país.

A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim. O Ministério da Educação promove a capacitação dos integrantes dos conselhos.

<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>



Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1 ed.
- _____. O Município na Federação Brasileira. In: José Mário Carneiro; Humberto Dantas. (Org.). Parceria Social Público-Privado. 1ed. São Paulo: Oficina Municipal/Fundação Vale, 2012.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, hipóteses e evidências. BIB, n.51, 2001.
- _____. Recentralizando a Federação? Ver. Sociologia e Política, n.24, 2005.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte americana. São Paulo em Perspectiva, vol.15, n.4, 2001.
- _____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, vol.18, n.2, 2004.
- _____. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma contradição em termos?. Dados, vol. 53. n. 2. 2010.

