

Federalismo na Educação Básica

RESPONSABILIDADES E FINANCIAMENTO

Impostos vinculados



Fundeb



Salário-Educação



Programas federais, via transferências

Legais



Voluntárias



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

Gestor, você conhece quais etapas de ensino é de sua responsabilidade?

Educação Básica Pública

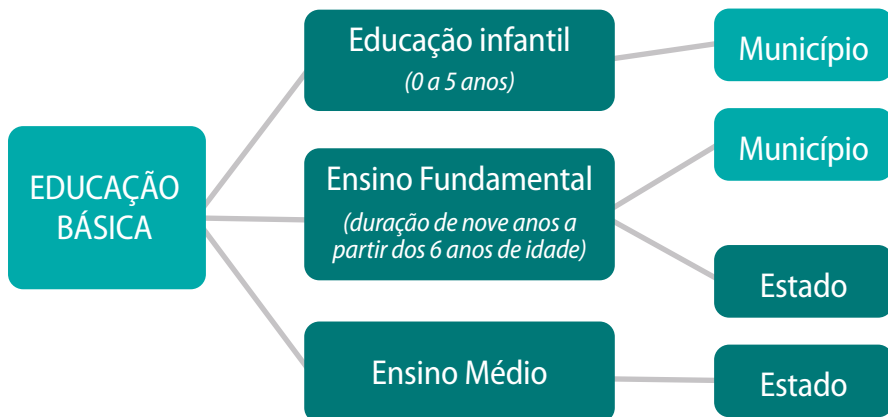
Responsabilidades dos Entes

A Constituição Federal estabelece as responsabilidades pela oferta da educação escolar e as fontes de recursos financeiros necessários para que cada Ente da Federação possa oferecê-la com qualidade.

A Constituição Federal (art. 211) e a LDB (arts. 9º a 11) dispõem sobre áreas de atuação prioritárias dos Estados e Municípios, não de responsabilidade exclusiva.



RESPONSABILIDADE



Os recursos do Fundeb, que sustentam parte do investimento em educação, são redistribuídos conforme as áreas de atuação prioritárias de cada Ente federado.

A LDB (art. 11, inc. V) determina que os **Municípios somente podem atuar em outros níveis de ensino “quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência** e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. **Essa limitação existe somente para os Municípios.**

Mas lembre-se:

- 1) a União organiza o sistema federal de ensino e financia as instituições de ensino públicas federais;
- 2) Municípios não recebem recursos por matrículas no ensino médio e nem Estados pela educação infantil;
- 3) o número de matrículas nas creches tem crescido nos últimos anos, e somente na creche há mais matrículas para o tempo integral do que parcial;
- 4) observe o desenvolvimento das matrículas em 2017. Os Municípios dominam da creche aos anos iniciais.

Fonte: Censo Escolar, elaboração Área Técnica de Educação CNM, 2018.

Recursos vinculados pela Constituição Federal (art. 212) para o financiamento da educação brasileira

Matrículas - Censo Escolar 2017						
	Creche	Pré-escola	Anos iniciais	Anos finais	Médio	Total
Municipal	2.205.593	3.821.510	10.085.507	4.996.784	46.754	21.156.148
Estadual	4.189	51.255	2.022.644	4.951.580	6.635.673	13.665.341
Estadual e Municipal	2.209.782	3.872.765	12.108.151	9.948.364	6.682.427	34.821.489

Conheça mais sobre a evolução das matrículas na rede municipal na cartilha **Educação: por uma gestão eficiente da educação municipal**, disponível em www.cnm.org.br/biblioteca





Principais Problemas do Federalismo na Educação Básica Brasileira

- I. **Falta de clareza na repartição de responsabilidades entre os Entes federados**
 - a) **Não há lei complementar para a educação**, conforme previsto no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. Estados e Municípios disputam entre si matrículas do ensino fundamental.
 - b) A partir de 2007, **Estados e Municípios contrapõem-se na fixação das ponderações do valor anual por aluno nas etapas e modalidades da educação básica**, que regulam a distribuição dos recursos do Fundeb no âmbito de cada Estado.
 - c) Estados e Municípios divergem sobre o financiamento do transporte escolar dos alunos das redes estaduais de ensino executado pelas prefeituras.

II. Insuficiente exercício da função supletiva e redistributiva da União

a) Aumento do percentual de investimento público em educação básica no Brasil

Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)							
Ano	Todos os Níveis de Ensino	Educação Básica	Educação Infantil	Níveis de Ensino			
				Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,8
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	5,9	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,0	4,9	0,6	1,6	1,5	1,1	1,1
2014	6,0	4,9	0,7	1,6	1,5	1,1	1,2

Fonte: INEP/MEC

- b) **Aumento da complementação ao Fundeb**, em relação ao que era no Fundef, além da extensão dos programas suplementares da alimentação e transporte escolar para toda a educação básica a partir de 2009 – antes somente para o ensino fundamental.
- c) A **União ainda participa com proporção insuficiente no financiamento da educação básica** e, em consequência, persistem desigualdades regionais desagualdades regionais inaceitáveis.

Participação nas Despesas com a Educação Básica (Brasil – 2002-2011)

Anos	Municípios	Estados	União
2002	40	48	11
2005	44	44	12
2008	47	43	10
2011	46	40	15

Fonte: STN – elaboração do consultor Ricardo Martins.

III. Desequilíbrio nas relações federativas

- a) Enquanto a lei do piso nacional do magistério fixou critério de reajuste acima do crescimento da receita do próprio Fundeb, as leis federais sobre os programas da **alimentação e transporte escolar não dispõem sobre atualização dos valores per capita** dessas transferências do governo federal.
- b) Esses valores têm permanecido inalterados por longos períodos e, devido à redução da matrícula na educação básica pública, houve inclusive **decréscimo do volume total dos repasses à conta desses programas**, por exemplo, entre 2010 e 2013 (TCU).

IV. Concentração do poder decisório na União

- a) Ao mesmo tempo em que os valores das transferências legais não são reajustados, **augmentam as transferências voluntárias do governo federal**, por exemplo, por meio de programas como o ProInfância (construção de creches), Novo Mais Educação (tempo integral) e Pnaic (Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa).

- b) Por meio dessas transferências, verifica-se **concentração do poder decisório na União**, em detrimento da autonomia dos Entes federados, pois o planejamento e a formulação das políticas encontram-se cada vez mais sob responsabilidade do governo federal, que transfere apenas sua execução a Estados e Municípios.



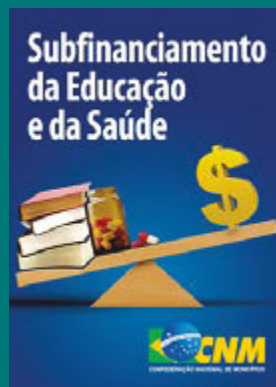
V. Subfinanciamento e insegurança jurídica dos programas federais

- a) **Atrasos nos repasses e alteração de regras durante a execução das ações**, como ocorreu com o Brasil Carinhoso em 2016/2017.



Conheça a cartilha da CNM **Subfinanciamento da Educação e da Saúde**. Disponível para download no *site*:

www.cnm.org.br/biblioteca





Funções da União em relação à educação básica

Coordenação da Política Nacional de Educação

Função	Responsabilidades	Atuação
Função supletiva e redistributiva	Assistência técnica e financeira	Fundef/Fundeb Programas do FNDE Bolsa Escola/Bolsa Família
Função normativa	Normas gerais da educação nacional	Leis, decretos e portarias federais, assim como Resoluções e pareceres do CNE
Função de planejamento e avaliação	Planos de educação Sistema de informação e avaliação educacional	Plano Nacional de Educação, Censo Escolar, Censo da Educação Superior etc. Saeb, Prova Brasil, ANA, Enem, Provão/Enade etc.

Financiamento da Educação Brasileira

Aplicação mínima de 18% pela União e 25% por Estados, DF e Municípios. Percentuais maiores podem ser fixados nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas municipais.

- Receita resultante de impostos (próprios e transferências constitucionais da União e, no caso do Município, do Estado).
- Não contam outros recursos, como salário-educação, convênios, recursos recebidos a mais pelo Fundeb.
- Despesas somente com manutenção e desenvolvimento do ensino (arts. 70 e 71 da LDB).



IMPORTANTE!

É vedado o gasto com merenda escolar, assistência social ou saúde e, nos Municípios, com o ensino médio e a educação superior, e ainda com pessoal da educação em desvio de função.

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

- Instituído pela EC 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007.
- Implantação progressiva de 2007 a 2009 e vigência até 2020 (14 anos).
- Receita do fundo: 20% da receita de impostos (ICMS, FPE, FPM, IPI-exp, Lei Kandir, ITR, IPVA e ITCMD).
- Redistribuição dos recursos de acordo com números de matrículas da creche ao ensino médio, inclusive educação especial e EJA; de educação infantil e especial de instituições conveniadas.
- Matrículas referentes ao ensino médio ofertado por Municípios e educação infantil pelos Estados não contam.

Complementação da União

10% do total das contribuições de Estados, DF e Municípios, destinados aos fundos estaduais cujo valor por aluno está abaixo do mínimo nacional. Atualmente, são beneficiados com essa complementação nove Estados e seus Municípios: **AM, AL, BA, CE, PB, PE, PA, PI e MA**. Saiba mais com as publicações da CNM: www.cnm.org.br/biblioteca

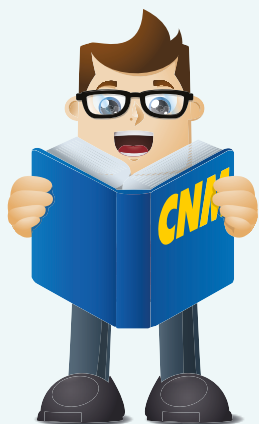




Contribuição social do salário-educação

O salário-educação

- É uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública (§ 5º do art. 212, CF).
- Cota estadual e municipal de 60% da arrecadação nacional, distribuída em cada Estado de acordo com o quantitativo de matrículas na educação básica pública.
- Distribuído diretamente aos Municípios desde a Lei 10.832/2003.



Conheça as publicações CNM:

Nota Técnica 11/2017 – Esclarecimentos sobre a utilização dos recursos do salário-educação

www.cnm.org.br/biblioteca



Transferências legais e voluntárias (convênios) da União e, se for o caso, do Estado

a) Legais: também chamadas de obrigatórias, que são previstas em lei específicas e não dependem de adesão dos Entes federados, ou seja, são automáticas. Exemplos dessas transferências na educação: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).



Pnae: transfere recursos financeiros de forma suplementar aos Estados, Municípios, Distrito Federal e a escolas federais para suprir as necessidades nutricionais dos alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e comunitárias conveniadas.

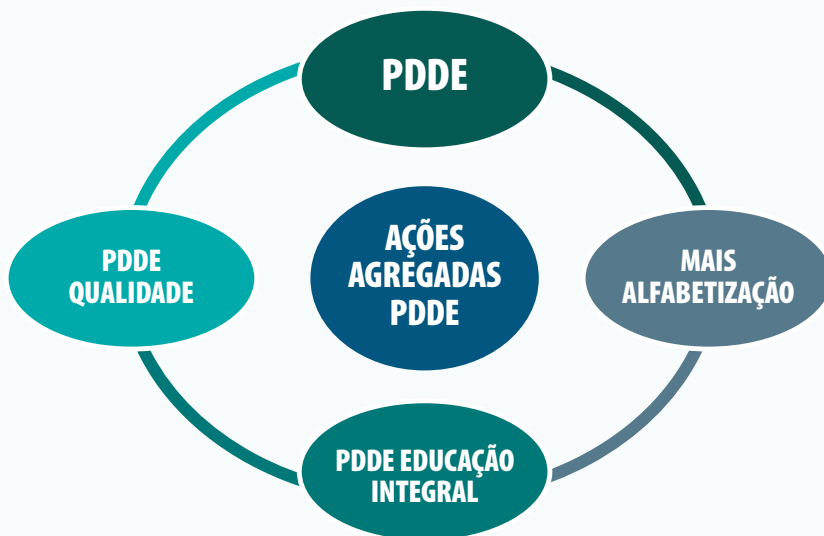


Pnate: Estados, Municípios e o Distrito Federal recebem recursos financeiros suplementares do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) para oferecerem meios de locomoção aos estudantes de toda a educação básica da rede pública residentes em zonas rurais. Os recursos do Pnate podem ser utilizados na manutenção de frota própria, por exemplo, para pagar despesas, como seguro, impostos, manutenção, combustível dos veículos escolares, ou para a terceirização desse serviço.



PDDE: tem como finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas de educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, e às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos. O objetivo do programa é prover a melhora na infraestrutura física e pedagógica das escolas, assim como o reforço da autogestão e a elevação dos índices de desempenho da educação básica.

b) Voluntárias: também chamadas de discricionárias, que dependem de acordos e convênios, ou seja, dependem da adesão dos entes federados e, portanto, não são automáticas. Na educação, por exemplo, o PAR/PDE e ações agregadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), como o Novo Mais Educação e, neste ano, o Mais Alfabetização.



Programas que **compõem** as ações agregadas do PDDE

Programa	Ações
PDDE	Programa Dinheiro Direto na escola
PDDE Qualidade	Ensino Médio Inovador
	Mais Cultura
	Escola sem Fronteiras
	Atleta na Escola
	Escola Sustentável
PDDE Educação Integral	Novo Mais Educação

Fonte: FNDE, elaboração Área Técnica da CNM.

Propostas para Soluções dos Problemas do Federalismo na Educação Brasileira



PROPOSTA 1 – Organizar o Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto no art. 214 da CF, com a redação da EC 59/2009, e na Lei 13.005/2014, do Plano Nacional da Educação (PNE), com os seguintes objetivos:

- 1º) definir com mais clareza as competências de cada nível de governo na oferta da educação básica;
- 2º) assegurar maior participação da União no financiamento da educação básica:
 - a) mais complementação da União ao novo Fundeb;
 - b) mais recursos para as transferências legais com reajustes anuais e valores diferenciados por grupos de Municípios de acordo com indicadores socioeconômicos e educacionais;
 - c) reajuste anual do piso nacional do magistério de acordo com a inflação.
- 3º) institucionalizar espaços federativos deliberativos em âmbito nacional e estadual.



**NOVOS
RECURSOS**



ABRANGÊNCIA



**PERMANENTE
NA CF**

PROPOSTA 2 – Definir o novo Fundeb, para vigência a partir de 2021, com mais recursos para complementação da União e critérios mais redistributivos.

A CNM vem acompanhando o debate no Congresso Nacional e constituiu grupo de trabalho especialmente para estudar o novo Fundeb.

O objetivo da CNM é contribuir de forma efetiva para a construção de um modelo de financiamento da educação que promova equidade e a qualidade da educação básica pública, com efetiva participação da União.

Acesse a página da área técnica de Educação da CNM:
www.cnm.org.br/areastecnicas/principal/educacao

Contatos:

Área Técnica de Educação da CNM
(61) 2101-6069 / 2101-6077
educacao@cnm.org.br

Autoria:

Mônica Cardoso
Mariza Abreu

Colaboração:

José Carlos Fernandez



www.cnm.org.br

