

COVID-19

IMPACTO FISCAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA

TERCEIRO RELATÓRIO

O cenário de receitas e despesas nas
redes estaduais e municipais em 2020



TODOS
PELA
EDUCAÇÃO



INSTITUTO
UNIBANCO

A EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19	03
QUEDA DE RECEITA NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DURANTE A PANDEMIA	07
• Queda na arrecadação tributária e nas transferências recebidas nos municípios e estados	07
• Recursos do governo federal para a Educação Básica	08
• Desigualdades regionais na variação arrecadatória	09
• Cenários de queda na arrecadação nos estados e municípios	11
• Metodologia de cálculo das estimativas de impacto fiscal	12
• Resultados de impacto fiscal no financiamento da educação	12
DESPESAS ADICIONAIS COM EDUCAÇÃO PARA ENFRENTAMENTO DA CRISE HUMANITÁRIA	15
• O que motiva gastos adicionais em momento de crise	15
• Estimativa de gastos das secretarias municipais de Educação com a pandemia em 2020	16
• Estimativa de gastos extraordinários das secretarias estaduais de Educação com ensino remoto	17
• Estimativa de gastos extraordinários das secretarias estaduais de Educação com segurança alimentar	23
• Estimativa de gastos extraordinários das secretarias estaduais de Educação com outras ações relativas à pandemia	24
• Estimativa de gastos extraordinários das secretarias estaduais de Educação com a reabertura das escolas	25
• Cenários de aumento de despesas decorrentes da pandemia e impactos orçamentários nas redes estaduais	30
SÍNTESE PROPOSITIVA	33

FICHA TÉCNICA

Todos Pela Educação:

Priscila Cruz - Presidente-Executiva
Olavo Nogueira Filho - Diretor de Políticas Educacionais, Comunicação e Mobilização

Instituto Unibanco:

Ricardo Henriques - Superintendente Executivo
Mirela de Carvalho - Gerente de Gestão do Conhecimento

ELABORAÇÃO:

Todos Pela Educação:

Lucas Hoogerbrugge - Líder de Estratégia Política
Caio Callegari - Coordenador de Produção Técnica e Legislativa
Gustavo Ho Cheng Wei - Coordenador de Relações Governamentais - Executivo

Instituto Unibanco:

Rita Jobim - Coordenadora de Políticas do Ensino Médio
Marina Liberman - Analista de Pesquisa de Políticas do Ensino Médio

APOIO TÉCNICO:

Todos Pela Educação:

Gabriel Barreto Corrêa - Líder de Políticas Educacionais
Felipe Poyares - Coordenador de Relações Governamentais - Legislativo

COORDENAÇÃO EDITORIAL E DIAGRAMAÇÃO:

Todos Pela Educação:

Bárbara Benatti - Gerente de Comunicação

Instituto Unibanco:

José Jacinto Amaral - Coordenador de Comunicação
Fabiana Hiromi Shinkawa - Analista de Comunicação
Fernanda Aoki - Analista de Comunicação

Agradecemos especialmente a todos(as) os(as) técnicos(as) da Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed que participaram deste estudo compartilhando informações e experiências muito ricas.

A educação brasileira no contexto da pandemia da covid-19

Em outubro de 2020, o Brasil ultrapassou a marca de 5,3 milhões de casos de covid-19 e de 155 mil mortes ligadas ao novo coronavírus sem que as curvas nacionais de contaminação tenham ainda entrado em trajetória descendente. O cenário trágico é o pano de fundo para os debates cada vez mais frequentes sobre a pertinência e o melhor formato do retorno às aulas presenciais nas escolas brasileiras¹. Nas últimas semanas, um número crescente de estabelecimentos particulares de ensino e de redes públicas deram início à retomada das aulas presenciais, sem que haja clareza das condições sanitárias em cada território para receber alunos(as) e professores(as) com segurança e com poucas redes avançadas no planejamento do retorno. O momento demanda políticas coordenadas nacionalmente para garantir saúde e oportunidades adequadas de ensino-aprendizagem para a comunidade educacional.

O novo contexto educacional, marcado por esforços de adaptação de gestores(as), profissionais de educação, estudantes e seus(-suas) cuidadores(as), continua sendo profundamente desafiador, ainda que durante essa pandemia tenhamos desenvolvido estratégias de inclusão e de cuidado importantes para o longo prazo². Contudo, é fundamental

considerar que essas estratégias só serão de fato implementadas em larga escala se existirem recursos técnicos e financeiros. **Afinal, a reorganização das ações pedagógicas e de cuidado com as crianças e jovens tem um ônus financeiro expressivo para as redes de educação, que é amplificado com os necessários procedimentos de aprimoramento da infraestrutura escolar para o retorno seguro das atividades presenciais.**

Em outras palavras, o período de pandemia tem impacto fiscal duplo na Educação Básica: por um lado, aumenta os custos com as despesas imediatas de reorganização (inclusive da distribuição da merenda) e preparação para o retorno presencial; por outro, diminui a disponibilidade fiscal para o investimento na área.

Tal cenário foi o mote para os dois primeiros relatórios do estudo Covid-19: Impacto Fiscal na Educação Básica, produzidos pelo Todos Pela Educação e pelo Instituto Unibanco e divulgados em junho e agosto de 2020. Os estudos organizaram dados da Secretaria do Tesouro Nacional, projeções tributárias e informações das secretarias estaduais e municipais de Educação, aportando evidências e propostas a um movimento amplo na sociedade de “ligar o alerta” para a situação delicada, do ponto de vista orçamentário, das redes educacionais.

Os resultados e as recomendações do primeiro estudo tiveram eco nas realizações do Congresso Nacional ainda durante o primeiro semestre de 2020. Diversas iniciativas legislativas foram apresentadas buscando assegurar recursos adicionais para ações educacionais no contexto da pandemia. Mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para permitir a distribuição em valor monetário às famílias foi incorporada ao Projeto de Lei de

¹ Entre março e agosto de 2020, todas as escolas do país tiveram as atividades presenciais suspensas, o que exigiu que as redes de educação estruturassem estratégias para evitar o aprofundamento das desigualdades educacionais entre estudantes de famílias mais e menos vulneráveis e a ampliação das taxas de abandono e evasão escolar.

² Desenvolvimento de metodologias de ensino remoto e ensino híbrido, criação de canais de comunicação que aproximem a escola e a família, implementação de cuidados sanitários mais robustos, desenvolvimento de mecanismos para o fortalecimento da inclusão digital e promoção de ações equitativas de apoio aos(às) mais vulneráveis.

Conversão (PLV) da Medida Provisória (MP) nº 934/2020³, aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal na forma da Lei nº 14.040/2020⁴.

Também foram apresentados diversos projetos de lei visando a recomposição de recursos para a educação e a destinação de novos recursos federais para a área. O Projeto de Lei (PL) nº 3165/2020⁵ estrutura um pacote anticolidapso financeiro das redes de educação do país, com montante previsto de R\$ 31 bilhões. Por sua vez, o PL nº 3551/2020⁶ foi apresentado para garantir recursos federais, distribuídos pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a ações relacionadas à estratégia de retorno às aulas, utilizando como parâmetro os R\$ 2 bilhões de gastos extraordinários nas redes estaduais durante o primeiro semestre, apontados no primeiro estudo desta série. Os PLs nº 3477/2020⁷ (Câmara) e nº 3462/2020⁸ (Senado) tratam da garantia de acesso à internet a alunos(as) e professores(as) por meio do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e de auxílio-conexão. E o PL nº 3941/2020⁹ propõe a compensação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em relação à queda de receitas observada em 2020, de modo a propiciar recomposição por critério que alia variação tributária e número de matrículas.

É seguro afirmar que, de modo geral, as finanças das redes estaduais e municipais de educação estão sendo severamente impactadas pela pandemia. Afinal, nos estados e nos municípios o financiamento educacional é fundamentalmente caracterizado por ter como

fonte principal um conjunto de tributos com vinculação constitucional¹⁰. **Boa parte (49,9%) dos impostos e transferências vinculados à educação é redistribuída no âmbito de cada unidade da Federação pelo Fundeb**¹¹. Embora as receitas do Fundeb sejam mais diretamente atreladas à necessidade de recursos das redes de educação (número de matrículas) do que o restante das verbas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), a magnitude do fundo também depende do valor de arrecadação tributária.

O impacto fiscal da pandemia em razão da queda de arrecadação tributária nos estados e municípios se soma aos novos custos que parte das redes está tendo com as diversas estratégias para oferecer oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento a crianças e jovens durante o período de isolamento social¹³ e às despesas para operacionalizar com segurança o retorno às atividades letivas presenciais e evitar o abandono escolar. Parte desses novos custos virá à tona apenas em 2021, justamente à medida que as atividades presenciais forem retomadas, carregando desafios fiscais para o ano seguinte.

3 A MP nº 934/2020 foi apresentada pelo Poder Executivo para estabelecer normas excepcionais para a educação em 2020. A MP foi relatada pela deputada Luisa Canziani. O relatório está disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1909036>.

4 A inovação foi vetada pela Presidência da República, mas o Congresso ainda debate a derrubada desse e de outros vetos.

5 O PL nº 3165/2020 foi apresentado por um conjunto de parlamentares. O texto está disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2254734>>.

6 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1908632&filename=PL+3551/2020>.

7 Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256081>>.

8 Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142744>>.

9 Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143636>>.

10 De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 212, os municípios devem aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino pelo menos 25% das suas receitas resultantes de impostos e transferências. Ver mais nos relatórios anteriores sobre os dados específicos de vinculação de impostos em estados e municípios.

11 Cada rede de educação aporta a um fundo estadual uma parcela da sua receita de impostos e transferências e recebe de volta um montante de recursos proporcional ao seu número de alunos(as) matriculados(as) na Educação Básica. Para 1.670 municípios brasileiros, principalmente no Norte e no Nordeste, 75% dos recursos que custeiam a educação vêm do Fundeb, segundo o recém-lançado *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020*.

12 Nota técnica Análise da Relação entre Investimento por Aluno e Qualidade do Ensino, de agosto de 2019. Disponível em: <www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/319.pdf>.

13 Como discutido nos relatórios anteriores, os estados e municípios têm ofertado alimentação escolar a estudantes com aulas presenciais suspensas e reorganizado o calendário letivo com ordenamento de atividades remotas complementares, por vezes oferecendo também pacotes de internet à comunidade escolar.

Impacto da aprovação do novo Fundeb

A recente aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020, que torna permanente e aprimora o Fundeb, deu ao mesmo tempo esperança e maior tranquilidade às redes de educação em meio ao cenário de pandemia. A votação expressiva no Congresso Nacional significou o afastamento do risco de desorganização administrativa e fiscal em milhares de municípios, que ocorreria com o eventual fim da política. Além disso, o novo Fundeb traz como marcas fundamentais um formato mais redistributivo e um aumento do aporte da União, o que levará mais recursos financeiros sobretudo aos municípios mais vulneráveis do país. O novo Fundeb começa a operar em 1º de janeiro de 2021, com implementação gradual até 2026. As projeções do Todos Pela Educação apontam que, no primeiro ano, 1.499 redes de educação serão beneficiadas com um aumento médio de recursos da ordem de 10%. Porém, nesse cenário, 45% dos municípios brasileiros ainda seguirão em situação de subfinanciamento crítico, segundo classificação do Todos Pela Educação¹². O novo Fundeb, portanto, é a mais fundamental conquista da educação neste ano, mas não terá efeitos em 2020 e nem significará alívio significativo em 2021, período em que as redes de educação estão tendo de conviver com depauperação de suas condições fiscais.

Nesse contexto, dando sequência à proposta de investigação, o Instituto Unibanco e o Todos Pela Educação concluem com o presente relatório a missão de apresentar novas informações e estimativas robustas do impacto fiscal da pandemia de covid-19 na Educação Básica. O relatório final contempla, por um lado, as estimativas de variação da receita tributária durante a pandemia e seu efeito na disponibilidade fiscal para investimento em educação (segunda seção) e, por outro, as possíveis despesas adicionais com educação para o enfrentamento da crise atual (terceira seção).

As novidades são o aporte de informações de receita tributária regionalizadas, a reestimativa do intervalo de perdas estaduais e municipais, a incorporação na análise das perdas previstas para a União, a atualização das despesas adicionais dos estados no período da pandemia e a estimativa de novos custos na retomada das atividades presenciais.

O objetivo do conjunto de relatórios sobre o impacto fiscal da pandemia na educação é qualificar o debate na sociedade e subsidiar o trabalho das autoridades públicas na construção de respostas ágeis, adequadas e exequíveis para remediar um eventual colapso financeiro das redes de educação. Somente assim será possível minimizar o potencial aumento das desigualdades educacionais nas redes de educação e garantir as condições de aprendizagem dos(as) estudantes, durante e após a crise.

Queda de receita nas redes estaduais e municipais durante a pandemia

Queda na arrecadação tributária e nas transferências recebidas pelos municípios e estados

A severa retração da economia em função da pandemia de covid-19 tem levado, nos últimos meses, à queda na arrecadação tributária e conseqüentemente à redução da disponibilidade fiscal para investimento em educação. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Produto Interno Bruto (PIB) do segundo trimestre de 2020 caiu 11,4% em relação a igual período de 2019¹⁴.

A retração econômica é caracterizada por menos transações realizadas, menos bens e serviços produzidos e consumidos e por piora na situação de emprego – formal e informal. Conseqüentemente, menos tributos são arrecadados¹⁵.

Concretamente, os números das receitas tributárias dos meses de abril a julho refletem o impacto da retração econômica na capacidade de arrecadação. Os dados disponíveis no Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais, do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) mostram que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – principal tributo que financia a edu-

cação – teve queda de 12,8% em abril (em relação a abril de 2019) e de 22,8% em maio, no conjunto do país. O boletim também aponta para queda no ICMS de 9,4% em junho e de 0,8% em julho, enquanto agosto apresentou alta de 0,4% em relação a 2019.

Na análise da Confederação Nacional de Municípios (CNM)¹⁶, a cesta de tributos do Fundeb deve ter queda de 10% e o repasse da cota municipal do Salário-Educação pode cair cerca de 11% em 2020¹⁷. Já as projeções da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), em sua Nota Técnica nº 18/2020 (de 11 de agosto)¹⁸, trazem números relativamente diferentes para os municípios de grande porte (mais de 100 mil habitantes). Elas apontam para queda de 13% na arrecadação anual do Imposto sobre Serviços (ISS), de 13,3% no ICMS, de 3,5% no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), de 8,4% no Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores (IPVA) e de 15,1% no Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

A Instituição Fiscal Independente (IFI) projeta que o segundo trimestre será o pior em termos econômicos, com sinalização de que a considerável queda observada em maio continua em junho e julho, com a arrecadação tributária gradualmente voltando à normalidade nos outros

¹⁴ Dados disponíveis em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28721-pib-cai-9-7-no-2-trimestre-de-2020>>.

¹⁵ A argumentação sobre a sensibilidade da arrecadação tributária em relação ao PIB foi realizada nos relatórios anteriores.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-de-esclarecimento-do-movimento-municipalista-a-populacao-brasileira>>.

¹⁷ Apresentação realizada pela consultora da CNM, Mariza Abreu, em 30 de junho de 2020. Disponível em: <http://www.fgv.br/mailling/2020/webinar/DPGE/WebinarFGVDPGE_Apresentacao_Mariza%20Abreu.pdf>.

¹⁸ Disponível em: <<https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/812-notas-tecnicas-impacto-financeiro-da-covid-19-nos-municipios>>.

meses do ano¹⁹. Por sua vez, o estudo técnico da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD) que acompanha o PL nº 3165/2020²⁰, do pacote de socorro anticolapso financeiro, projeta quedas anuais de 15% no ICMS, de 10% no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de 5% nos demais impostos da cesta do Fundeb, de 13% na complementação da União ao Fundeb e de 10% no IPTU, ISS e ITBI.

Finalmente, o recente estudo²¹ da organização de pesquisa D³e apurou projeções de cinco cenários macroeconômicos – variando de acordo com a evolução da pandemia – e seus impactos na disponibilidade de receitas tributárias para investimento em educação. Em 2020, a estimativa é de queda na arrecadação dos estados e municípios de 11,1% a 15,2%. O estudo aborda ainda perspectivas de retração observada também em 2021.

Essas quedas arrecadatórias têm sido compensadas pelo socorro fiscal de R\$ 60 bilhões do governo federal determinado pela Lei Complementar (LC) nº 173/2020, sancionada em 27 de maio²². **Contudo, diferentemente das receitas de impostos e transferências constitucionais, os recursos do socorro fiscal não têm vinculação de 25% para a educação. O socorro, portanto, não significará necessariamente disponibilidade fiscal para manutenção e desenvolvimento do ensino, muito embora seja lícito esperar que parcela significativa dos recursos aportados pela União seja dispendida por estados e municípios no pagamento das folhas salariais de seu funcionalismo, incluindo os(as) profissionais da educação.**

Além disso, o socorro relativo à LC nº 173/2020 não tem critério de distribuição aderente à realidade fiscal dos municípios e estados, de modo que alguns entes federados não têm tido recomposição suficiente de suas perdas

de arrecadação, enquanto outros estão obtendo ampliação de suas receitas correntes porque recebem transferências e não tiveram prejuízo arrecadatório, como mostra o estudo dos pesquisadores Ursula Peres e Fabio Pereira²³.

Os dados aqui apresentados conformam um conjunto de previsões realizadas em diferentes momentos do ano. O que se vê são projeções que, em maior ou menor grau, apontam para uma queda arrecadatória na União, nos estados e nos municípios, compensada em parte pelos recursos da LC nº 173/2020. As quedas identificadas variam por tipo de impostos, localidade (incluindo porte de municípios) e nível federativo, mas **o agregado das análises já permite vislumbrar que a recuperação nos dois últimos trimestres do ano não será suficiente para equilibrar a redução de arrecadação tributária, principalmente considerando que as medidas de socorro federal não têm contemplado a Educação Básica.** Nem mesmo as transferências de recursos do Ministério da Educação (MEC) têm se mantido estáveis nesse contexto de pandemia, como veremos a seguir.

Recursos do governo federal para a Educação Básica

É fundamental explicitar que o impacto fiscal da pandemia na educação não ocorre apenas nos estados e municípios, mas também nas contas da União. **A transmissão da retração econômica para a queda na disponibilidade tributária para financiamento educacional pela União se dá por três principais meios²⁴: a contribuição do Salário-Educação, a destinação de royalties para a educação e a necessidade de equilibrar receitas e despesas.**

A contribuição do Salário-Educação é recolhida em função da massa salarial das empresas do país, que tem sido largamente afetada pela

¹⁹ Nota Técnica nº 43, de 26 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/pasta-notas-tecnicas/2020/junho/nota-tecnica-no-43-perda-de-receita-dos-estados-com-o-coronavirus-e-a-ajuda-da-uniao-jun-2020>>.

²⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1901728&filename=PL+3165/2020>.

²¹ Disponível em: <http://d3e.com.br/wp-content/uploads/2020/08/REL5_d3e_covid_2408_web_v7_s.pdf>.

²² Do montante de R\$ 60 bilhões, R\$ 23 bilhões serão entregues aos municípios e R\$ 37 bilhões aos estados.

²³ Boletim nº 23 da Rede de Pesquisa Solidária, de 17 de setembro de 2020. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/09/boletim-pps_23_17agosto.pdf>.

²⁴ A vinculação constitucional da receita líquida de impostos não foi incluída porque a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 modificou tal regra. Atualmente, a destinação mínima é dada pelo que representava 18% da receita de impostos de 2017, corrigido pela inflação. Como o valor foi desindexado da receita e indexado ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), esse meio de transmissão não configura real impacto fiscal da pandemia na educação.

pandemia, tanto em razão dos números recordes de demissões quanto pelas reduções salariais ocorridas. Os recursos arrecadados são distribuídos na proporção de 40% para a União e 60% para estados e municípios. A estimativa do estudo da D³e é de retração de 4% a 5% na arrecadação do Salário-Educação em 2020.

Quanto aos royalties de petróleo e gás destinados à educação, a Lei nº 12.858/2013²⁵ garante que 75% da compensação paga à União deve ser aplicada na educação, com pelo menos 50% do Fundo Social do pré-sal sendo destinado também para essa área. Novamente recorre-se ao estudo da D³e para identificar uma perspectiva de queda na arrecadação da ordem de 20%.

Por último, a redução geral nas receitas da União pode levar à compressão das despesas federais com educação, na medida em que o governo é legal e politicamente compelido ao equilíbrio fiscal – ainda que em 2020 as normas legais nesse sentido tenham sido flexibilizadas. O estudo da D³e, por exemplo, estima uma redução nas receitas da União de 8,7% a 13,4%. Já os dados recém-divulgados pelo Tesouro Nacional²⁶ evidenciam que, entre janeiro e agosto de 2020, a receita líquida de impostos da União teve queda de mais de R\$ 110 bilhões na comparação com igual período de 2019, ou 16% em termos reais.

Nesse contexto, cabe destacar que a União é o nível federativo com capacidade de emissão de dívida para manter o patamar de despesas em cenário de crise fiscal como o atual. Isso já vem sendo feito, mediante a ampliação do déficit orçamentário em 2020, pactuada com o Congresso Nacional. Portanto, no âmbito da União, o regime fiscal permite que a queda arrecadatória não engendre redução nas despesas educacionais e nas transferências a estados e municípios, tão fundamentais nesse momento de impacto fiscal heterogêneo da pandemia no território brasileiro.

De fato, não tem sido alterado o empenho de despesas obrigatórias do governo federal para

a Educação Básica²⁷. Contudo, na contramão do esperado apoio do MEC, o recente relatório do Todos Pela Educação²⁸ revelou que **a execução de despesas do ministério em 2020 está muito aquém do esperado, principalmente no que tange às despesas discricionárias para a Educação Básica (sobretudo as transferências a estados e municípios)**. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão responsável por tais transferências, teve inclusive redução de 1,8% no seu orçamento autorizado para 2020, o que corresponde a R\$ 537 milhões a menos.

No geral, o MEC executou apenas 22% das suas despesas discricionárias, sendo que não houve execução no Programa Educação Conectada, que visa ampliar a conectividade nas escolas, algo fundamental para a qualidade de um sistema de ensino híbrido no próximo período. Os repasses do Programa Ensino Médio em Tempo Integral também não foram realizados, de modo que ambos apresentam 0% de execução até junho de 2020.

Desigualdades regionais na variação arrecadatória

A heterogeneidade no comportamento das arrecadações de tributos nos diferentes estados e municípios foi evidenciado pelo estudo citado dos pesquisadores Ursula Peres e Fabio Pereira, que demonstrou a existência de localidades com ampliação da receita corrente no primeiro semestre, enquanto outras tiveram sensíveis prejuízos fiscais.

A partir dos dados coletados no Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais, do Confaz, o mesmo padrão de desigualdade foi identificado ao se compararem as arrecadações dos tributos estaduais entre janeiro e agosto de 2020 com igual período de 2019. **A análise apenas do valor mediano de queda de arrecadação, de 2,8%, não permite visualizar que em Mato Grosso houve ampliação**

²⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20destina%C3%A7%C3%A3o%20para,VI%20do%20caput%20do%20art>.

²⁶ Resultado do Tesouro Nacional – agosto de 2020. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:9637>.

²⁷ A recente liberação adicional do PDDE anunciada pelo MEC como apoio às escolas para investimentos em infraestrutura de segurança sanitária não representa dinheiro novo, é apenas remanejamento orçamentário de ações financiadas pelo próprio PDDE.

²⁸ O 3º Relatório Bimestral Execução Orçamentária do Ministério da Educação (MEC) está disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/541.pdf?481962881>.

de 14,8% na arrecadação, ao passo que no Ceará a receita de tributos variou -11,1%.

Ao todo, oito estados tiveram variação positiva, com destaque para Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará e Amazonas. Dezoito estados e o Distrito Federal tiveram perdas arrecadatórias em tributos que, em sua maioria, estão vinculados à educação – as mais expressivas ocorreram em Ceará, Acre, Rio Grande do Norte, Bahia e Sergipe, conforme gráfico a seguir.

GRÁFICO 1 – VARIAÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS (JAN-AGO 2020/JAN-AGO 2019)

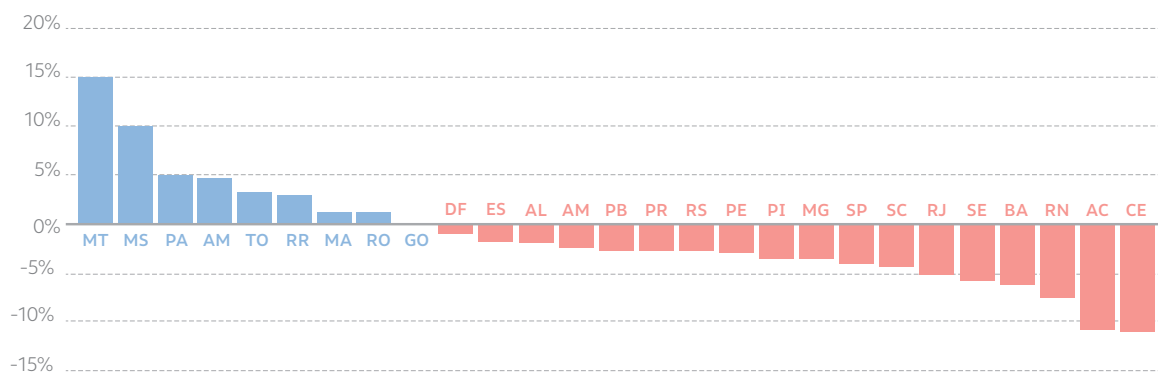


TABELA 1 – TAXA ANUALIZADA DE VARIAÇÃO DE ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS EM 2020²⁹

Faixa de variação da arrecadação de tributos estaduais	Unidades da Federação (UFs)
10% A 25%	Mato Grosso e Mato Grosso do Sul
5% A 10%	Pará e Amazonas
0 A 5%	Tocantins, Roraima, Maranhão e Rondônia
0 A -5%	Pernambuco, Rio Grande do Sul, Paraná, Paraíba, Amapá, Alagoas, Espírito Santo, Distrito Federal e Goiás
-5% A -10%	Bahia, Sergipe, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais e Piauí
-10% A -20%	Ceará, Acre e Rio Grande do Norte

Fonte: elaboração própria a partir das informações do Tesouro Nacional.

²⁹ Utilizamos um método simples de anualização desse indicador, dividindo por 8 (janeiro a agosto) e multiplicando por 12 (ano cheio).

A tabela 1 agrupa as unidades da Federação de acordo com a variação da arrecadação de tributos estaduais, com a anualização das taxas informadas no último gráfico. A mediana da taxa anualizada é de -4,2%, com máximo de Mato Grosso (22%) e mínimo do Ceará (-17%).

Por outro ângulo, o presente estudo também traz as estimativas de variação arrecadatória relatadas por 16 estados brasileiros em resposta a um questionário estruturado aplicado pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), em parceria com o Instituto Unibanco, que trata sobretudo das informações relativas às despesas na pandemia. Na mediana³⁰, os estados preveem queda de 6,1% na arrecadação do ICMS, de 6,9% nas transferências do FPE, de 9,1% no IPVA e de 15,8% nas transferências do Salário-Educação.

Regionalmente, o padrão mais nítido é que os estados das regiões Nordeste, Sudeste e Sul, mais dependentes das atividades industriais e de serviços, têm tido perdas relevantes de receita tributária, enquanto aqueles do Centro-Oeste e do Norte, em geral mais ligados ao setor agropecuário, têm mantido os níveis de atividade econômica e de arrecadação.

Cenários de queda na arrecadação nos estados e municípios

De modo a identificar o impacto fiscal da queda de arrecadação na disponibilidade de recursos para investimento em educação, foram projetados três cenários hipotéticos de retração tributária dos governos municipais e estaduais em 2020.

O exercício busca estimar, com base nos dados já consolidados de arrecadação e nas estimativas apresentadas na última subseção, diferentes quadros que podem ser observados em 2020 no país³¹. Para efeito de cálculo nes-

³⁰ A opção pela mediana, em vez da média, ocorre porque não foram coletados os dados brutos de arrecadação, apenas as projeções percentuais. Por isso, o cômputo da média de 16 estados poderia gerar distorção no resultado, enquanto a mediana aponta o cenário intermediário dos estados brasileiros.

³¹ Não é objetivo deste estudo apontar qual é o cenário mais provável ou fazer uma projeção precisa dos cenários de arrecadação, mas sim calcular qual é a possível lacuna no financiamento estadual e municipal da educa-

te estudo, optamos por não desagregar os cenários diferenciando a queda de arrecadação por tipo de tributo. O que se busca é simular a variação do somatório dos tributos municipais e estaduais vinculados à educação. Isso posto, considerando os dados já consolidados e as diversas previsões de queda tributária identificadas, foram definidos os cenários a seguir.

CENÁRIO A: retração de 5% no ano da carga tributária estadual e municipal vinculada à educação, do que deriva igual redução da disponibilidade mínima fiscal para investimento em MDE.

CENÁRIO B: retração de 10% no ano da carga tributária estadual e municipal vinculada à educação, do que deriva igual redução da disponibilidade mínima fiscal para investimento em MDE.

CENÁRIO C: retração de 15% no ano da carga tributária estadual e municipal vinculada à educação, do que deriva igual redução da disponibilidade mínima fiscal para investimento em MDE.

As informações e os estudos recentemente divulgados nos permitem **posicionar de forma mais acurada o intervalo de queda arrecadatória** em relação aos dois estudos anteriores, especialmente considerando a recuperação da economia que vem sendo observada no terceiro trimestre. **É importante considerar que os três cenários dizem respeito à média dos entes federados brasileiros**, mas, do ponto de vista legislativo, será preciso olhar a retração fiscal com a lente das heterogeneidades regionais, como apontado na última subseção.

O cenário A está próximo da mediana das previsões de **queda de 6,1% na arrecadação do ICMS (principal imposto vinculado à educação), de acordo com o levantamento das estimativas de 16 estados**. Além disso, a mediana da variação de arrecadação de tributos estaduais (de janeiro a agosto, comparada a igual período de 2019), a partir dos dados já mencionados do Confaz, corresponde a uma taxa anualizada de 4,2%³².

ção caso algum desses cenários se concretize.

³² A mediana da variação do ICMS nas 27 unidades da Federação

O cenário B assemelha-se à queda da carga tributária municipal estimada por meio das reduções percentuais consideradas no **estudo técnico da Conof/CD** que subsidiaram o PL nº 3165/2020. De acordo com tais números, haveria uma retração de 11% na carga tributária municipal. **O cenário B também está alinhado às projeções da Nota Técnica nº 18 da FNP**, cujas estimativas apontam uma queda de 9,6% na carga tributária municipal.

Já o cenário C **se aproxima das projeções mais pessimistas para 2020 realizadas pela instituição de pesquisa D³e**, cujos cálculos apontam para uma queda de 15,1%. Esse cenário considera que o comportamento da pandemia não terá variação sazonal do potencial de contágio e que não haverá aumento da capacidade de atendimento hospitalar.

Metodologia de cálculo das estimativas de impacto fiscal

Assim como nos dois primeiros relatórios de impacto fiscal da pandemia na Educação Básica, recorreremos à base de dados do Tesouro Nacional, considerada a mais robusta para análises de natureza tributária³³, que congrega os envios do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos municípios e dos estados. Informações mais detalhadas sobre as bases de dados e as técnicas de tratamento dos números estão disponíveis nos estudos anteriores – o primeiro sobre dados estaduais e o segundo sobre dados municipais.

Ao todo, a disponibilidade fiscal mínima de recursos para investimento em MDE nas redes municipais e estaduais em 2019 foi de R\$ 265 bilhões³⁴. A abrangência das simulações con-

templa a totalidade dos estados e o Distrito Federal e 5.359 municípios (ou 96,2% do total³⁵).

Resultados de impacto fiscal no financiamento da educação

A partir da construção de cenários hipotéticos, a simulação do impacto de retração no somatório dos recursos municipais e estaduais vinculados à educação considerou a aplicação de taxas de variação homogêneas entre os entes federativos e entre os impostos. Com essa metodologia, também são mantidos proporcionais os resultados líquidos do Fundeb³⁶.

Os resultados das simulações estão dispostos a seguir.

A estimativa do cenário A, com queda de 5% nos impostos e transferências, resulta em disponibilidade fiscal total mínima de R\$ 251,7 bilhões. Ou seja, há uma **redução de R\$ 13,2 bilhões no montante vinculado a despesas educacionais** nas redes municipais e estaduais.

A estimativa do cenário B, com queda de 10% nos impostos e transferências, resulta em disponibilidade fiscal total mínima de R\$ 238,5 bilhões. Ou seja, há uma **redução de R\$ 26,5 bilhões no montante vinculado a despesas educacionais** nas redes municipais e estaduais.

No cenário C, a queda de 15% nos impostos e transferências gera disponibilidade fiscal total mínima de R\$ 225,2 bilhões, uma **redução de R\$ 39,8 bilhões no montante vinculado à educação**.

(UFs) foi de -2,8%, considerando o período de janeiro a agosto.

33 Essa opção dialoga com as conclusões das reuniões realizadas pelo Todos Pela Educação, em janeiro e fevereiro de 2020, com especialistas em finanças públicas, técnicos do governo federal e de governos subnacionais e consultores legislativos, a fim de consolidar uma base de dados única sobre o financiamento da educação – disponíveis em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/Especialistas-debatem-base-de-dados-unificada-para-qualificar-debate-sobre-o-Novo-Fundeb->>.

A base do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), mantida por autarquia do MEC, foi descartada em função da fragilidade dos dados e da incompletude das informações para o ano de 2019.

34 Esse montante se destina tanto à Educação Básica quanto ao Ensino Superior, mas é importante explicitar

que a atuação constitucional prioritária dos governos municipais é na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, enquanto a dos governos estaduais é no Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

35 A população estimada em 2018 nos municípios da amostra representa 96,6% do total do país, segundo os dados do IBGE.

36 Considerando a diferenciação de queda nos impostos, uma retração maior do ICMS em relação ao FPM tende a fazer com que as receitas municipais para o Fundeb caiam mais que as deduções advindas desse fundo, o que levaria a uma relativa piora do resultado líquido do Fundeb para os governos municipais. Na simulação, foram reduzidas em igual proporção as receitas e as deduções.

TABELA 2 - SIMULAÇÃO DA DISPONIBILIDADE FISCAL TOTAL MÍNIMA NOS GOVERNOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS (2020)

	Disponibilidade fiscal total mínima (R\$)	Perda em relação ao cenário atual (R\$)	Variação (%)
CENÁRIO ATUAL	264.985.193.737,52	-	-
CENÁRIO A	251.735.934.050,64	13.249.259.686,88	-5%
CENÁRIO B	238.486.674.363,77	26.498.519.373,75	-10%
CENÁRIO C	225.237.414.676,89	39.747.779.060,63	-15%

Fonte: elaboração própria a partir das informações do Tesouro Nacional.

Os dados acima apontam para uma redução entre R\$ 13 bilhões e R\$ 40 bilhões do montante de recursos vinculados a MDE nas redes municipais e estaduais de educação, a depender da gravidade da retração arrecadatória derivada da pandemia de covid-19 no conjunto de 2020. Tomando o total de 38,3 milhões de estudantes nessas redes, isso significaria uma redução média do investimento anual por estudante de R\$ 345 no cenário A, R\$ 692 no cenário B e R\$ 1.038 no cenário C.

Salvo socorro fiscal para a educação básica já em 2020, os ganhos previstos com o novo Fundeb em 2021 não serão suficientes para equilibrar o resultado precário da arrecadação tributária, mesmo no cenário mais otimista. A complementação do Fundeb deve crescer por volta de R\$ 3 bilhões entre 2020 e 2021³⁷ (beneficiando apenas 1.499 redes), valor muito abaixo do previsto nos três cenários de queda de arrecadação apresentados neste estudo.

Espelhando a situação discutida nos últimos relatórios, a magnitude desse impacto pode representar uma escassez significativa de recursos para muitos entes federativos, com efeitos no curto e médio prazo, uma vez que boa parte das despesas educacionais refere-se à folha salarial, de natureza obrigatória, e o setor já está arcando com despesas adicionais para enfrentamento da crise. O tombo fiscal será tão maior quanto menor for a ação de União, estados e municípios para destinar recursos de socorro emergencial para a educação.

Essa situação também evidencia que muitas redes de educação precisarão de grande esforço gerencial para organizar os orçamentos de suas secretarias de ensino, evitando que a carência de recursos signifique fragilização significativa das oportunidades de aprendizagem dos(as) estudantes.

³⁷ Dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2021.

Despesas adicionais com educação para enfrentamento da crise humanitária

O que motiva gastos adicionais em momento de crise

Conforme apresentado nos primeiros dois estudos da série, a suspensão das aulas presenciais provocada pela covid-19 não implica, necessariamente, em redução dos gastos com educação. Pelo contrário, a pandemia tem mostrado uma forte demanda por serviços sociais básicos, como os de saúde, assistência social e econômica e, certamente, educacionais.

Assim, desde março de 2020, as redes estaduais e municipais têm se esforçado para ampliar ou estruturar diversas ações de ensino remoto, evitando a paralisação total dos processos de ensino e aprendizagem. Além disso, têm se organizado para garantir a segurança alimentar dos(as) estudantes, ainda que essa ação nem sempre alcance todos(as). Também foram realizadas ações de formação de professores(as), elaboração de guias e documentos orientadores e compra de materiais de higiene e proteção.

Somadas a essas iniciativas motivadas pela crise, as secretarias mantiveram boa parte de suas despesas ordinárias. Vale lembrar que o principal grupo de despesas refere-se a gastos com pessoal, que representam pelo menos 60% do total, podendo chegar a mais de 80% em algumas redes³⁸.

³⁸ Ursula Peres, Bruna Mattos, Isabela Menon, Rogerio Limonti e Marcel Felices. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/media/download/5c1a2ea79d702.pdf>>.

Mesmo com as escolas fechadas por boa parte do ano, também são necessários gastos com manutenção, limpeza e segurança das unidades. No caso de redes que optaram por entregar cestas ou kits de alimentos, algumas utilizaram o espaço das escolas como centros de distribuição. Por fim, há contratos com terceiros ou convênios entre redes estaduais e municipais que já estavam firmados desde antes da pandemia e que nem sempre puderam ser ajustados ou interrompidos.

Por outro lado, alguns serviços foram de fato cancelados, como o oferecimento de merenda dentro das escolas e a reposição de material escolar. Dado que as taxas de contaminação por covid-19 continuam altas em muitas regiões do país e ainda não há vacina, a descontinuidade dessas ações pode perdurar por mais tempo do que o previsto inicialmente. Ou seja, em muitas redes isso significa que parte das despesas orçadas não será de fato empenhada em 2020, o que pode levar ao descumprimento do mínimo constitucional de 25% estabelecido pela Constituição Federal, sobretudo nas regiões em que a arrecadação tributária não tem caído. Esse risco, porém, não diminui a importância de defender recursos adicionais para aquelas redes que estão em situação fiscal delicada, seja pela queda de arrecadação, seja por um contexto de novas e/ou continuadas despesas.

Além disso, passados mais de seis meses do início da pandemia no Brasil, as redes discutem protocolos para retomada das aulas

presenciais ou híbridas. Isso significa mais despesas adicionais para as secretarias, que terão que garantir um retorno seguro às salas de aula³⁹. **O cenário, portanto, é de despesas continuadas pouco flexíveis na área da educação, com aumento de gastos extraordinários para mitigar parte dos impactos gerados pela pandemia e manter a oferta dos serviços sociais e educacionais, ainda que de forma remota.**

Para mapear quais as principais ações promovidas pelas redes durante a pandemia e os respectivos impactos orçamentários, foram organizadas duas investigações: nos municípios de médio e grande porte, aplicou-se questionário estruturado no final de julho com apoio da FNP; nos estados, foi realizado novo levantamento com as secretarias estaduais em setembro, organizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed, em parceria com o Instituto Unibanco⁴⁰.

Este estudo não tem a pretensão de hierarquizar ações, nem de indicar uma solução em detrimento de outras. Porém, **as análises dos custos associados a cada uma fornecem uma referência para apoiar a futura implementação de novas ações, tendo o potencial de servir como fonte de inspiração para as redes. O objetivo final é ilustrar a magnitude do esforço orçamentário das secretarias nos cenários considerados.**

39 Além de seguir regras sanitárias, serão necessárias ações de acolhimento emocional aos(as) funcionários(as), professores(as), gestores(as), estudantes e famílias, sobretudo à parcela mais vulnerável. Medidas como avaliações diagnósticas e aulas de reforço e reposição também devem ser adotadas.

40 Dado o cenário de incerteza gerado pela crise, entendeu-se ser necessária a atualização do levantamento realizado em junho. Na segunda rodada, os(as) gestores(as) puderam revisar os gastos efetuados durante o primeiro semestre e repensar as estimativas até o final do ano. O primeiro estudo contou com 22 UFs; durante a atualização, mais 3 participaram, totalizando 25 (2 não apresentaram respostas no segundo levantamento e tiveram suas previsões iniciais reproduzidas neste estudo). Em relação aos protocolos de retomada, foram obtidas respostas de 23 UFs. Essa atualização também permitiu um olhar mais aguçado para os custos per capita das ações. Foram realizadas diversas conversas com técnicos(as) das secretarias para entender melhor a heterogeneidade nas formas de contratação e parcerias.

Estimativa de gastos das secretarias municipais de Educação com a pandemia em 2020

No segundo relatório da série do estudo de impacto fiscal da covid-19 na Educação Básica, foram apresentados os resultados de um questionário enviado a 400 municípios de médio e grande porte. Ao final da coleta de dados, que contou com o apoio técnico da FNP, foram consideradas válidas as respostas de 82 municípios⁴¹. Esses respondentes estão distribuídos por 19 estados em todas as regiões do país, com destaque para o Sudeste e o Sul, com 41 e 17 respostas, respectivamente. Do total de respostas, 14 são de capitais.

Ainda que os dados obtidos não representem toda a heterogeneidade da realidade municipal, na medida em que o Brasil possui 5.570 municípios, as informações permitem compreender as dinâmicas sobretudo dos municípios de grande porte, além de apresentar tendências e magnitude de ações que podem dialogar com a realidade de municípios de outros perfis. É importante ressaltar que essa coleta é um retrato do momento da pesquisa, realizada entre junho e julho de 2020.

Dos 82 municípios que responderam ao questionário, 22% informaram que, ao final do primeiro semestre, não estavam realizando atividades educacionais de forma remota nem conseguindo estabelecer comunicação com as famílias de forma estruturada ou patrocinando dados de internet. Por outro lado, cerca de 76% das redes municipais de educação questionadas buscaram manter as atividades pedagógicas não presenciais por algum canal, e 67% das redes realizavam comunicação frequente com as famílias.

Quase a totalidade (96%) dos municípios envolvidos no estudo relataram ações relacionadas à segurança alimentar no primeiro semestre. Mas apenas 6% distribuíam os recursos de alimentação escolar em dinheiro ou cartão magnético.

41 O conjunto dos municípios que responderam ao formulário contempla mais de 33 milhões de habitantes, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE.

O levantamento de despesas mostrou uma estimativa de gastos adicionais em razão da pandemia que variaram de R\$ 230 a R\$ 490 por estudante. Esse é o valor médio per capita resultante da soma de despesas com ensino remoto, garantia de alimentação dos estudantes, comunicação com as famílias, patrocínio de pacotes de dados de internet e compra de materiais de higiene.

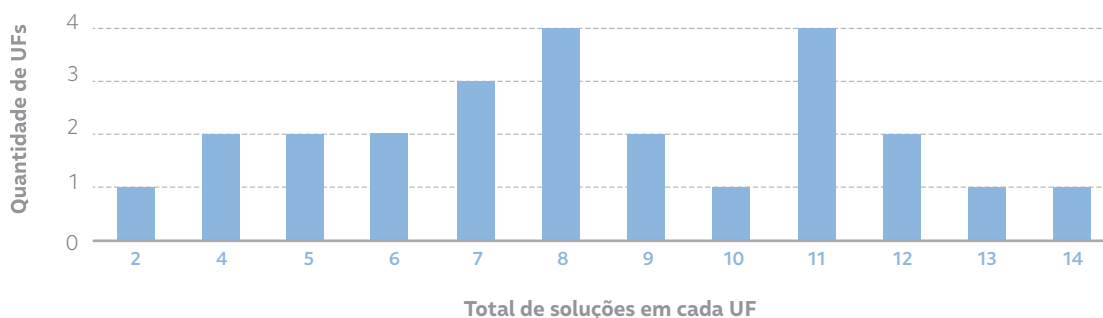
O cenário fiscal torna-se ainda mais complexo quando se considera – conforme já apresentado – que o retorno às aulas presenciais implicará outras despesas adicionais, como compra de equipamentos de segurança sanitária, reforma ou construção de banheiros adequados, adicional de folha salarial para garantir aulas de reforço e possível abertura das escolas aos finais de semana. Em julho, apenas 15% dos municípios consultados já estavam realizando ações preparatórias para o retorno, enquanto 55% da amostra ainda estava em fase inicial de planejamento ou sequer havia iniciado reflexões nesse sentido.

Estimativa de gastos extraordinários das secretarias estaduais de Educação com ensino remoto

Das 25 UFs que participaram do levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed, 88% adotaram entre 5 e 14 soluções de ensino remoto. Mais de um terço implementou pelo menos 10 ações. Foram mapeadas iniciativas ligadas a aulas remotas, comunicação com famílias e estudantes, aquisição de pacote de dados e garantia de infraestrutura física e pedagógica.

Considerando esse cenário, é importante avaliar a qualidade dessas soluções e, principalmente, seu alcance. Como foi apontado no primeiro estudo, nem todos(as) os(as) estudantes e professores(as) possuem acesso à internet, equipamentos de informática e aparelhos celulares. Ou seja, para garantir que as ferramentas e os materiais de ensino cheguem

GRÁFICO 2 – QUANTIDADE DE UFS PELO TOTAL DE SOLUÇÕES DE ENSINO REMOTO EM 2020



Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

aos(às) mais vulneráveis, é crucial a adoção de medidas de maior alcance, como entrega de materiais impressos e transmissão de conteúdos via TVs e rádios locais. Nesse sentido, vale destacar que 76% das UFs respondentes fazem uso de TV, 40%, de rádio e 96%, de materiais impressos. A totalidade delas apresenta, ao menos, uma dessas três soluções.

Seguindo para uma análise orçamentária, os gráficos a seguir mostram a magnitude das despesas com as 14 ações mapeadas. Para cada UF, calculou-se o percentual do total de gastos com ensino remoto dedicado a cada ação. Em seguida, foi feita a média percentual por macrorregião.

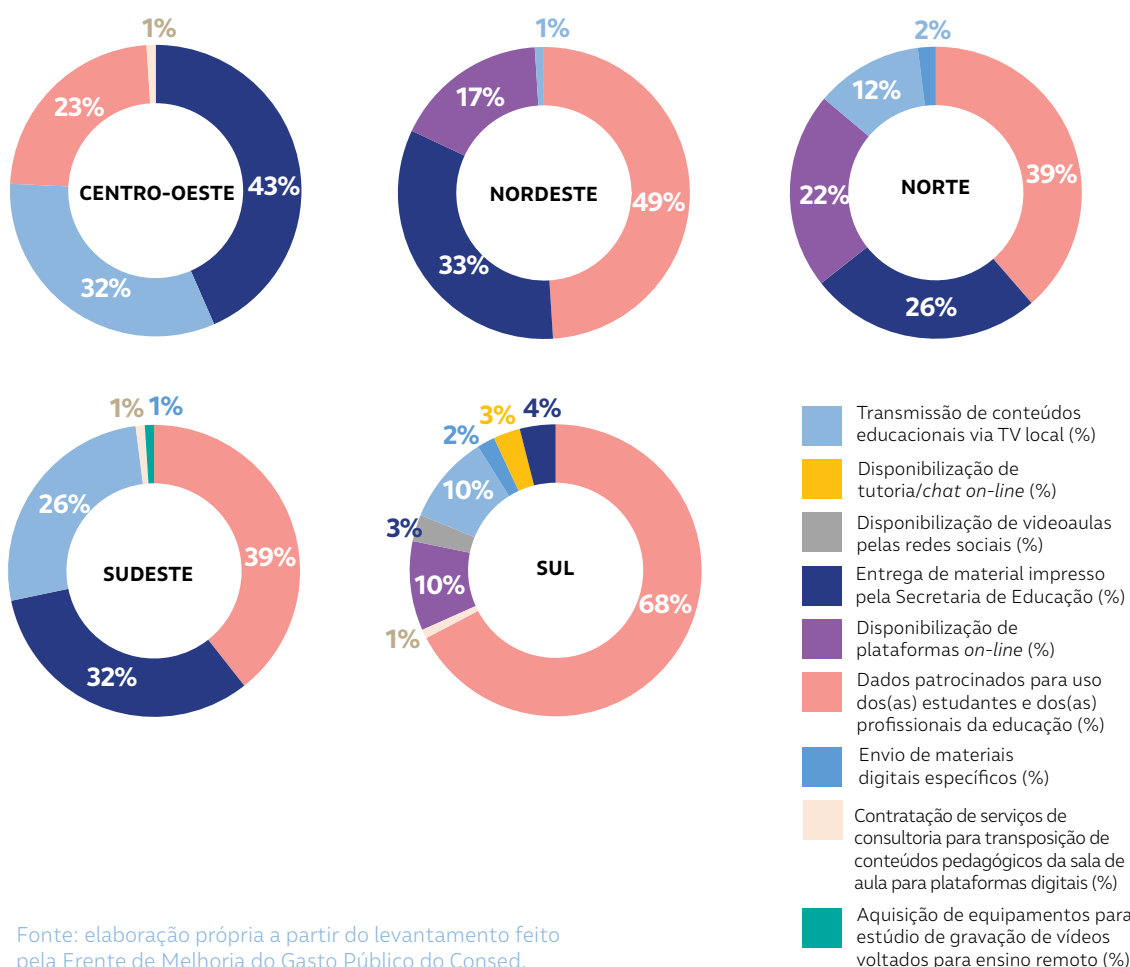
A partir desses gráficos, é possível observar que as despesas com pacotes de dados patrocinados para uso dos(as) estudantes e professores(as) são as mais significativas, com exceção do Centro-Oeste. Na Região Sul, por exemplo, esse percentual chega a quase 70%. Também se destacam os gastos com entre-

ga de material impresso pelas secretarias: o maior percentual é do Centro-Oeste (43%), seguido por Nordeste, Sudeste e Norte. Na Região Sul, a entrega de material representa apenas 4% dos gastos, sendo a quarta maior despesa, o que destoa das demais regiões⁴².

A seguir, apresentamos uma análise mais detalhada sobre a implementação de cada um dos quatro grupos de ação: aulas remotas, comunicação com famílias e estudantes, pacote de dados e infraestrutura física e pedagógica.

42 Dos três estados da Região Sul, apenas um tem custo adicional previsto com entrega de material impresso. As hipóteses para explicar essa diferença são: maior focalização da ação, atingindo menos estudantes; despesas mais significativas com pacote de dados nos três estados, o que aumenta esse percentual em relação aos demais; e maior diversificação das outras ações de ensino remoto, diluindo a magnitude de cada uma.

GRÁFICO 3 – MAGNITUDE DAS DESPESAS COM ENSINO REMOTO POR MACRORREGIÕES



Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

TABELA 3 – ANÁLISE COMPARATIVA DOS CUSTOS POR ESTUDANTE DE AÇÕES DE AULAS REMOTAS

	AULAS REMOTAS					
	Transmissão de conteúdos educacionais via TV local	Transmissão de conteúdos educacionais via rádio	Disponibilização de videoaulas pelas redes sociais	Aulas on-line ao vivo (etapas de ensino específicas)	Aulas on-line ao vivo (multisseriadas)	Disponibilização de plataformas on-line
UFS COM SOLUÇÃO GRATUITA	7 (37%)	9 (90%)	17 (94%)	16 (89%)	11 (100%)	15 (62,5%)
UFS COM CUSTOS (N)	12 (63%)	1 (10%)	1 (6%)	2 (11%)	0 (0%)	9 (37,5%)
ANÁLISE COMPARATIVA						
MEDIANA *	R\$ 2,39	R\$ 0,53	R\$ 1,31	R\$ 0,17		R\$ 1,03
MÍNIMO *	R\$ 0,07	R\$ 0,53	R\$ 1,31	R\$ 0,10		R\$ 0,01
MÁXIMO *	R\$ 43,02	R\$ 0,53	R\$ 1,31	R\$ 0,25		R\$ 26,62
DESVIO-PADRÃO *	R\$ 11,56	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,07		R\$ 8,83

* Cálculos relativos às UFs com custos (N)

Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

A tabela 3 apresenta uma análise do custo por estudante de ações de aulas remotas. As despesas com TV têm mediana por estudante de pouco mais de R\$ 2; mais de um terço das UFs têm custo zero com essa solução⁴³. No caso do rádio, apenas uma UF apresenta custo extra de implementação, com valor de R\$ 0,53 por estudante. As UFs que conseguem ofertar aulas por TV e rádio de forma gratuita realizam as ações por meio de parcerias, por exemplo, com emissoras legislativas, universitárias e públicas. Há UFs em que as parcerias são feitas diretamente pelas regionais de ensino, sem muito monitoramento por parte da secretaria.

43 O valor máximo, de mais de R\$ 43, é de um estado do Sudeste que relatou ter gastos com emissora de televisão e contratação de professores(as) para montagem das videoaulas. É interessante notar que, no período inicial da pandemia, esse estado firmou uma parceria com outro da Região Norte que já possuía infraestrutura e experiência com aulas remotas e disponibilizou parte de seus conteúdos. Isso permitiu que o estado do Sudeste tivesse mais tempo para se organizar e preparar seus próprios conteúdos localmente. O único gasto nesse período inicial foi a compra de espaço na televisão para transmissão das aulas do estado parceiro.

Outra ação importante em termos pedagógicos é o uso de plataformas on-line, que permitem trocas entre docentes e estudantes, formação de grupos, interação simultânea, entre muitas outras atividades. O custo mediano por aluno é de pouco mais de R\$ 1, sendo que mais de 60% relataram não ter nenhum custo adicional. Há secretarias que mantêm plataformas com parceiros ou que usam ferramentas gratuitas.

Videoaulas e aulas on-line ao vivo (por etapas de ensino específicas e multisseriadas) são implementadas, em quase todas as UFs, de forma gratuita. Nos poucos casos em que há custos envolvidos, o valor per capita é muito baixo, menor que R\$ 1,50. Como em outras áreas, há diversas explicações para que essas ações não tenham custos extraordinários: estabelecimento de parcerias, realocação de pessoal interno para produção de conteúdo, uso de programas gratuitos etc. Há casos em que a secretaria já tinha recursos para mediações tecnológicas antes da pandemia. Também é possível que parte dos gastos esteja alocado em outras ações, como transmissões

TABELA 4 – ANÁLISE COMPARATIVA DOS CUSTOS POR ESTUDANTE DE AÇÕES DE COMUNICAÇÃO COM FAMÍLIAS E ESTUDANTES

	COMUNICAÇÃO COM FAMÍLIAS E ESTUDANTES				
	Envio de materiais digitais específicos	Envio de orientações genéricas via redes sociais (complementação do livro didático)	Disponibilização de tutoria/chat on-line	Disponibilização de call center para apoio a estudantes	Entrega de material impresso pela secretaria de Educação
UFS COM SOLUÇÃO GRATUITA	17 (89%)	17 (100%)	12 (92%)	7 (87,5%)	13 (54%)
UFS COM CUSTOS (N)	2 (11%)	0 (0%)	1 (8%)	1 (12,5%)	11 (46%)
ANÁLISE COMPARATIVA					
MEDIANA *	R\$ 4,93	-	R\$ 1,14	R\$ 0,44	R\$ 6,01
MÍNIMO *	R\$ 0,63	-	R\$ 1,14	R\$ 0,44	R\$ 0,01
MÁXIMO *	R\$ 9,22	-	R\$ 1,14	R\$ 0,44	R\$ 107,55
DESVIO-PADRÃO *	R\$ 4,30	-	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 29,38

* Cálculos relativos às UFs com custos (N)

Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

via TV e aquisição de equipamentos para gravação. Dado que os tipos de contratação são muito distintos, nem sempre foi possível ratear os custos de forma exata, conforme relatos(as) técnicos(as).

Sobre as soluções de comunicação com famílias e estudantes, é interessante notar que, além de apresentar baixo ou nenhum custo, muitas dessas ações são fundamentais em tempos de isolamento, garantindo que a maioria tenha acesso às principais informações e se sinta acolhida e próxima da escola.

A entrega de materiais impressos não tem necessariamente caráter universal, uma vez que pode ser pensada apenas para a parcela de estudantes mais vulneráveis, sem acesso

à internet e equipamentos eletrônicos. Sendo uma política mais direcionada, é mais relevante analisar questões contratuais do que o custo mediano per capita, já que este leva em conta todos(as) os(as) estudantes da rede. Em cerca de 55% das UFs, a entrega é feita sem nenhum custo adicional para a secretaria. Em alguns casos, isso acontece porque os materiais são produzidos pelas próprias escolas, com verbas que já estavam alocadas nas unidades⁴⁴. O maior custo de implementação dessa ação é de uma UF da Região Norte, que relatou alta complexidade logística. Mais da metade das escolas são indígenas e estão localizadas no interior do estado. No custo dessa solução, portanto, estão inclusos o uso de frota do transporte escolar e outras ações de distribuição do material.

⁴⁴ Também foi relatado o caso de uma rede em que as escolas recebem um repasse único da secretaria para usar em diversas ações ligadas à pandemia, não sendo possível ratear o custo das impressões.

TABELA 5 – ANÁLISE COMPARATIVA DOS CUSTOS POR ESTUDANTE DA AÇÃO DE COMPRA DE PACOTE DE DADOS

	PACOTE DE DADOS
	Dados patrocinados para uso dos(as) estudantes e dos(as) profissionais da educação
UFS COM SOLUÇÃO GRATUITA	1 (8%)
UFS COM CUSTOS (N)	12 (92%)
ANÁLISE COMPARATIVA	
MEDIANA *	R\$ 4,93
MÍNIMO *	R\$ 0,63
MÁXIMO *	R\$ 9,22
DESVIO-PADRÃO *	R\$ 4,30

* Cálculos relativos às UFs com custos (N)

Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

A tabela 5 mostra uma iniciativa fundamental para ampliar o acesso ao ensino remoto, que é a aquisição de pacote de dados de internet, tanto para estudantes quanto para professores(as). Buscou-se investigar alguns casos para aprimorar a análise dessa solução, cujo custo de implementação difere significativamente nas UFs⁴⁵.

Em relação à contratação, algumas UFs relataram que os custos informados são uma previsão, uma vez que só devem pagar de fato os dados que forem consumidos. Nesse sentido, mesmo que a intenção seja ofertar o serviço para todos(as), a falta de equipamentos tecnol

ógicos pode ser um impedimento para o uso por parte de alguns(algumas) estudantes⁴⁶.

Os relatos de algumas redes apontam para negociações conjuntas com diversas operadoras, o que barateou o custo total da ação. Ao mesmo tempo, em outras regiões, as operadoras locais não têm se mostrado abertas para negociação, o que tem sido, até o momento, um obstáculo para viabilizar essa solução. Das 13 UFs que ofertam dados, apenas uma não apresenta custo extra. Nesse caso, a compra de dados faz parte de um contrato com uma empresa de tecnologia anterior à pandemia.

45 Um destaque é de uma UF da Região Norte que relatou haver uma ação conjunta de entrega de tablets com pacote de internet. Para a presente análise, foi considerado apenas o gasto com o pacote de dados, com valor por estudante inferior a R\$ 4; se fosse considerada a ação completa da UF, esse valor subiria para quase R\$ 500. Uma UF da Região Sudeste relatou estar planejando distribuição de tablets em parceria com uma organização internacional. Entretanto, ao contrário da disponibilização de dados, que é feita para toda a rede – incluindo todos(as) os(as) funcionários(as) da secretaria de Educação e estudantes –, essa ação será destinada apenas para a parcela mais vulnerável. A seleção será feita com o uso da base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

46 Uma das redes relatou que o consumo acabou sendo de 10% do previsto inicialmente.

TABELA 6 – ANÁLISE COMPARATIVA DOS CUSTOS POR ESTUDANTE DE AÇÕES DE INFRAESTRUTURA FÍSICA E PEDAGÓGICA

	INFRAESTRUTURA FÍSICA E PEDAGÓGICA	
	Aquisição de equipamentos para estúdio de gravação de vídeos voltados para o ensino remoto	Contratação de serviços de consultoria para transposição de conteúdos pedagógicos da sala de aula para plataformas digitais
UFS COM SOLUÇÃO GRATUITA	2 (33%)	5 (62,5%)
UFS COM CUSTOS (N)	4 (67%)	3 (37,5%)
ANÁLISE COMPARATIVA		
MEDIANA *	R\$ 0,03	R\$ 1,35
MÍNIMO *	R\$ 0,01	R\$ 0,44
MÁXIMO *	R\$ 1,42	R\$ 2,09
DESVIO-PADRÃO *	R\$ 0,60	R\$ 0,68

* Cálculos relativos às UFs com custos (N)
 Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

Sobre a aquisição de equipamentos, muitas secretarias também garantem as gravações sem ter custos adicionais, ou porque já tinham equipamentos, ou porque firmaram parceria⁴⁷. No caso das consultorias para transposição de conteúdo pedagógico, é interessante notar que mais de 60% das UFs não apresentam custos extras.

Uma das conclusões que podem ser tiradas da análise das 14 soluções de ensino remoto é que, apesar de os custos por estudante parecerem relativamente baixos e de haver

muitas soluções gratuitas, essas 25 redes públicas estaduais atendem cerca de 15 milhões de estudantes, fazendo com que o valor total seja expressivo. Assim, **a estimativa de custos adicionais com ensino remoto em 2020 representa quase meio bilhão de reais**. Além disso, é possível levantar a hipótese de que esse montante seja ainda insuficiente e acabe por restringir a capacidade de oferta das redes, resultando em uma demanda reprimida. Ou seja, se houvesse mais recursos, as redes poderiam implementar mais ações e alcançar ainda mais estudantes.

⁴⁷ A UF com gasto mais expressivo optou por contratar uma produtora em vez de adquirir equipamentos.

Estimativa de gastos extraordinários das secretarias estaduais de Educação com segurança alimentar

No Brasil, a alimentação escolar faz parte dos compromissos da educação, sendo um direito das crianças e jovens. Além de um direito, uma boa alimentação é essencial para o processo de aprendizagem. Com o fechamento das escolas, as secretarias passaram a entregar vouchers ou cestas básicas para garantir a continuidade da segurança alimentar.

Dos estados respondentes, cerca de 85% fazem entregas de cestas básicas ou kits e 45%, de cartões de alimentação, sendo que todos apresentam pelo menos uma dessas soluções. O valor mediano para a produção de uma cesta básica é de cerca de R\$ 49, enquanto o valor mensal mediano creditado nos vouchers é de cerca de R\$ 58. Entretanto, em ambas as soluções, é possível identificar uma heterogeneidade significativa. A tabela 7 mostra a dispersão entre as UFs, com desvio-padrão de R\$ 28 para as cestas e de R\$ 39 para os cartões.

O estado com a cesta mais barata, de pouco menos de R\$ 8, financia essa ação apenas com recursos do PNAE. Segundo relatos técnicos dessa localidade, há uma grande variação no valor per capita de acordo com as modalidades, de pouco mais de R\$ 4 até mais de R\$ 40. Dado o tamanho da rede e a grande heterogeneidade das escolas, a secretaria forneceu apenas diretrizes gerais, conferindo muita autonomia para que os(as) gestores(as) escolares decidam como administrar essa ação. Foi atribuído às regionais de ensino o papel de acompanhar esses processos nas escolas.

O segundo menor valor, de R\$ 16 por estudante, é de um estado do Nordeste, que financia 75% da ação com recursos do PNAE. Esse estado continua planejando as entregas das cestas de alimentação com base no orçamento pré-crise. Ou seja, os recursos do PNAE por estudante são calculados de acordo com as modalidades e etapas de ensino, sendo o menor valor R\$ 7,20 – referente ao Ensino Médio regular, em que está a maioria dos(as) estudantes – e o maior, R\$ 40. Algumas modalidades, como integral, quilombola e indígena, também recebem complementação do Tesouro Estadual, podendo chegar a um total de R\$ 86 mensais por estudante. Porém, como o valor da maior parte das modalidades é baixo para a montagem de uma cesta, o estado relatou que agrega os recursos de dois a três meses para montar cada uma delas, o que significa que só poderão ser feitas algumas entregas pontuais ao longo do ano. Se não fizesse dessa forma, muitos(as) estudantes deixariam de buscar as cestas nas escolas, uma vez que o deslocamento não compensaria o que receberiam.

O valor mais alto, de R\$ 120, é de um estado do Sul, que usa 60% de verbas do PNAE e 40% de recursos próprios. Na média de todas as UFs que entregam cestas, 48% dos valores vêm do PNAE e 52% de recursos próprios, porém um quarto usa mais de 80% das verbas desse programa federal.

Em relação aos cartões, metade dos estados que têm essa ação disponibiliza de R\$ 50 a R\$ 55 por cartão, e estão no Sudeste e no Nordeste. O estado com valor mais alto, de R\$ 180, está no Norte. Diferentemente da entrega da cesta de alimentos, essa ação depende totalmente dos recursos do próprio estado, uma vez que ainda não há autorização legal para uso das verbas federais na distribuição direta de dinheiro às famílias.

TABELA 7 – ANÁLISE COMPARATIVA DOS CUSTOS UNITÁRIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR

	Cesta básica ou kit	Cartões alimentação (custo unitário em R\$)
MEDIANA	R\$ 48,86	R\$ 57,50
VALOR MÍNIMO UFs	R\$ 7,97	R\$ 50,00
VALOR MÁXIMO UFs	R\$ 121,53	R\$ 180,00
DESVIO-PADRÃO UFs	R\$ 28,03	R\$ 38,66

Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

As ações de segurança alimentar não alcançam todos(as) os(as) estudantes e, muitas vezes, as secretarias focam apenas nas parcelas mais vulneráveis. Nos estados que ofertam cestas, em média 64% dos(as) estudantes são atendidos(as); naqueles que entregam vouchers, apenas 44% das famílias os recebem.

Outra dificuldade é que nem todas as UFs estão, de fato, conseguindo manter uma regularidade de entrega mensal. Enquanto algumas relataram que a política deve continuar durante todo o período de atividades remotas, outras farão apenas entregas pontuais ao longo do ano⁴⁸.

Como pode ser observado nos três estudos desta série, a despesa com ações de segurança alimentar se mostrou muito significativa em relação ao total gasto em razão da pandemia. Nessa atualização, estima-se que as despesas mensais são da ordem de R\$ 400 milhões e, **se considerado que essa política pode perdurar por até 8 meses, o número sobe para mais de R\$ 3,2 bilhões.**

48 Houve relatos de UFs que montam os kits agregando recursos equivalentes a mais de um mês de PNAE, permitindo apenas entregas pontuais e para um público-alvo delimitado. Também foram relatados casos particulares, como: um estado cujas ações estão atualmente suspensas; um estado em que o governo fez duas grandes compras de kits para distribuição e está avaliando a possibilidade de haver novas ações; e um terceiro em que o próprio governo estadual criou um repasse financeiro às famílias, assegurando a alimentação da população mais vulnerável.

Estimativa de gastos extraordinários das secretarias estaduais de Educação com outras ações relativas à pandemia

No segundo levantamento, as UFs também puderam atualizar as despesas com outras ações, o que inclui formação de professores(as) voltada para o ensino remoto, elaboração de guias e materiais informativos e compra de materiais extras para o enfrentamento da pandemia (ex.: EPI, álcool etc.).

Dos estados que oferecem formações, 70% não têm nenhum gasto adicional com essa ação. Em relação à elaboração de guias, esse número sobe para 80%. Segundo relato dos(as) técnicos(as) estaduais, foram identificadas diversas possibilidades de implementação sem custos extras, como o uso de plataformas gratuitas, parcerias com universidades e outras instituições, elaboração de cursos pela própria secretaria e materiais produzidos com verbas já disponibilizadas às escolas. A compra de materiais extras foi o que representou maior custo nesse grupo de ações. Vale apontar que as medidas de dispersão são altas para as três ações, o que é esperado tanto em razão da diversidade do tamanho das redes quanto por serem políticas implantadas em escalas distintas em cada uma.

A partir dessa atualização, **estima-se que o gasto total para o exercício de 2020 com outras ações relativas à pandemia seja de mais de R\$ 111 milhões.**

TABELA 8 – GASTOS COM OUTRAS AÇÕES DAS SECRETARIAS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO RELATIVAS À PANDEMIA

	Formação de professores(as) voltada para o ensino remoto	Elaboração de guias e materiais informativos	Compra de materiais extras para o enfrentamento da pandemia (ex.: EPI, álcool etc.)
UFS COM SOLUÇÃO GRATUITA	14 (70%)	16 (80%)	
UFS COM CUSTOS (N)	6 (30%)	4 (20%)	17 (100%)
MEDIANA UFs *	R\$ 1.972.500,00	R\$ 80.244,20	R\$ 2.600.000,00
VALOR MÍNIMO UFs *	R\$ 139.276,00	R\$ 7.000,00	R\$ 1.125,00
VALOR MÁXIMO UFs *	R\$ 35.474.447,91	R\$ 1.560.000,00	R\$ 20.261.813,10
DESVIO-PADRÃO UFs *	R\$ 12.702.181,45	R\$ 653.900,17	R\$ 4.981.931,32

* Cálculos relativos às UFs com custos (N)

Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

Estimativa de gastos extraordinários das secretarias estaduais de Educação com a reabertura das escolas

Ainda que nem todos os estados tenham institucionalizado um protocolo de retomada das aulas presenciais, há algumas medidas básicas para viabilizar esse retorno que podem ser previstas e, inclusive, mensuradas em termos de custos. Nesse sentido, é notável a ausência do MEC, que não está cumprindo a função de apoiar as redes estaduais e municipais nesse processo, oferecendo diretrizes e estratégias. Mesmo com esse vácuo, algumas redes estaduais têm conseguido se articular, trocar boas práticas e usar diretrizes nacionais e internacionais para planejar esse retorno⁴⁹.

Assim, o segundo levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed focou em dois grandes blocos. O primeiro buscou levantar o aumento em despesas usuais de pessoal, custeio e investimento (limpeza, serviços de alimentação dentro da escola, transporte e segurança). Já o segundo

concentrou-se em intervenções necessárias para o retorno às aulas presenciais, como aquisição de materiais, reformas, avaliações diagnósticas, infraestrutura pedagógica para redução de déficits de aprendizagem e formações. Essas despesas são detalhadas a seguir.

DESPESAS AMPLIADAS COM PESSOAL E SERVIÇOS

Das 23 UFs respondentes no segundo levantamento, apenas 9 (cerca de 40%) conseguiram calcular algum aumento nas despesas continuadas com pessoal e serviços por conta da pandemia. Dentro de pessoal, foram levantados gastos com remuneração adicional para professores(as) com contrato permanente e novas contratações de temporários, soluções para permitir mais horas de ensino para eventuais reposições ou realocações. Somente 5 UFs calcularam o impacto dessas ações no orçamento, conforme a tabela 9, totalizando mais de R\$ 700 milhões. Em termos de magnitude, isso significa um impacto para cada secretaria que varia de pouco menos de 1% até 5,5% do total das despesas autorizadas para pessoal.

Em investimento e custeio de serviços, estimou-se o aumento com limpeza, alimentação, segurança e transporte. Apenas 5 UFs previram aumento no orçamento devido à pandemia, totalizando pouco mais de R\$ 70 milhões. Em relação às despesas autorizadas para custeio e investimento, isso significa um impacto para cada secretaria que varia de menos de 1% até, no máximo, 25%.

⁴⁹ Para mais informações, ver Levantamento Internacional de Retomada das Aulas Presenciais, elaborado pelo Vozes da Educação. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1P9EQUZAlSbeg5jNTKr_I_rs0Hcp-MeUAv/view>. Também foi divulgado um parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) com orientações educacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas presenciais e não presenciais no contexto da pandemia. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=148391-ppc011-20&category_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192>.

TABELA 9 – NOVAS DESPESAS DE PESSOAL E SERVIÇOS PARA A REABERTURA DAS ESCOLAS EM 2020 (9 UFs)

	PESSOAL	CUSTEIO E INVESTIMENTO
UFs QUE PREVIRAM AUMENTO *	5 (22%)	5 (22%)
TOTAL UFs	R\$ 712.723.405,66	R\$ 71.232.089,64
MEDIANA UFs	R\$ 70.457.187,99	R\$ 12.801.600,00
VALOR MÍNIMO	R\$ 16.900.000,00	R\$ 898.836,64
VALOR MÁXIMO	R\$ 340.664.852,00	R\$ 29.189.343,00
DESVIO-PADRÃO UFs	R\$ 119.985.636,93	R\$ 11.107.815,64

* Percentual relativo às 23 UFs que responderam essa parte do levantamento

Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

É provável que essa análise possa ser aprimorada pelas secretarias quando de fato estiver em andamento o protocolo de retomada. Com isso, haverá aumento na demanda por serviços que dependem da quantidade de estudantes que retornarão às escolas em cada período, (considerando que esse retorno poderá ocorrer em ondas).

Também há casos de UFs que já têm estabelecidos os seus contratos (inclusive com municípios) e que, portanto, não têm abertura para nenhum aumento nas despesas de 2020. Outras estão prevendo aumento na contratação de temporários para os últimos meses do ano e, nesse caso, uma das formas de calcular o impacto financeiro é a partir do número de funcionários(as) dentro dos grupos de risco. Por fim, há aquelas que aguardam um diagnóstico mais completo de suas estruturas físicas, além de mais informações sobre o andamento da pandemia, para só então planejar esses gastos adicionais.

Outra hipótese é que só será possível mensurar impactos mais concretos nas despesas continuadas com base na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2021. Nesse caso, será de fundamental importância fazer um novo levantamento junto aos estados. De qualquer forma, **o impacto total de gastos novos previstos com pessoal e serviços calculado por essas UFs é da ordem de R\$ 784 milhões**, número que, apesar de potencialmente subestimado, já é significativo.

Nas discussões sobre despesas com pessoal e serviços na retomada das atividades presenciais, pesa também o fato de que a crise sanitária acabou se estendendo por muito mais tempo do que era possível prever de início e, por isso, ainda há muitas incertezas sobre a reabertura das escolas. Isso gera outro desafio adjacente, que é o cumprimento do mínimo de 25% em MDE previsto na Constituição Federal. Com as escolas fechadas, parte das despesas continuadas não está sendo de fato empenhada este ano.

Por meses, as redes tiveram que evitar empenhos para, no momento em que fosse viável reabrir as escolas, haver recursos para garantir um retorno seguro. Isso traz a possibilidade de que muitos gastos acumulados sejam “empurrados” para o próximo exercício. Por exemplo, algumas redes manifestaram que estão planejando para 2021 gastos equivalentes a 12 meses de período letivo, em vez dos 10 usuais. Essa seria uma forma de compensar parte dos conteúdos perdidos em 2020 e reduzir déficits de aprendizagem. Na prática, isso significa mais meses com merenda, transporte, manutenção das escolas e pagamento de funcionários(as).

Assim, podemos concluir que há um cenário orçamentário complexo para a maior parte das redes. Há o imperativo constitucional de cumprir o mínimo de aplicação de 25% das receitas de impostos em MDE em 2020, ainda que muitas das despesas necessárias ainda não estejam suficientemente planejadas. A pena de descumprimento do mínimo é a reprovação das contas e a análise de improbidade administrativa pelos respectivos órgãos de controle. Nesse sentido, cabe discutir a viabilidade e o mérito de um controle excepcional dos mínimos constitucionais, por exemplo, tomando como base um ciclo de dois anos (2020 e 2021). Isso proporcionaria mais flexibilidade à gestão orçamentária das redes⁵⁰.

⁵⁰ O PL nº 4415/2020, em tramitação, oferece outra possível solução para essa questão, propondo a transferência para o exercício financeiro de 2021 de recursos que não forem aplicados em 2020 em decorrência da pandemia. O PL pode ser acompanhado em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261275>>.

NOVAS DESPESAS COM INTERVENÇÕES: MATERIAIS, OBRAS E OUTRAS AÇÕES PARA A RETOMADA DAS AULAS PRESENCIAIS

Conforme mencionado, ainda existem secretarias em processo de planejamento de seus protocolos de retomada. Há diversos modelos que as redes podem adotar: retorno integral dos(as) estudantes; um modelo alternado com rodízio entre dias presenciais e remotos; retorno excepcional apenas para aqueles(as) que não têm condição de seguir o ensino remoto; e, finalmente, modelos híbridos que utilizem diversas estratégias⁵¹. Também há possibilidade de que algumas redes entendam ser inviável o retorno presencial ainda em 2020 e, portanto, sigam com o ensino exclusivamente remoto até dezembro.

Dado esse cenário ainda muito incerto, foram mapeadas intervenções que podem fazer parte de diversos modelos e, inclusive, servir de apoio ao processo de planejamento das secretarias, em cinco blocos de despesas:

aquisição de materiais; reformas; avaliações diagnósticas; infraestrutura pedagógica para redução de déficits de aprendizagem; e formação de equipes operacionais.

O primeiro bloco, de aquisição de materiais para as escolas, inclui compra de termômetros, máscaras, kits de higiene, álcool em gel, EPI e equipamentos de higiene e limpeza. Um ponto de atenção é que não foi possível para todas as UFs ratear as despesas nas diferentes categorias de materiais propostas. Isso pode acontecer porque, em alguns casos, o repasse é feito diretamente às escolas, que têm certo grau de autonomia para decidir sobre seu uso.

A análise das despesas com aquisição de materiais para a retomada das atividades presenciais é apresentada na tabela 10, em que se percebe uma variação significativa entre as UFs. O valor mínimo é de um estado do Nordeste, enquanto o máximo é de um estado do Norte. Ambos têm redes com menos de 200 mil estudantes.

⁵¹ Modelos explicados no parecer do CNE, disponível online em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=148391-pcp-011-20&category_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192>.

TABELA 10 – ANÁLISE COMPARATIVA DAS DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE MATERIAIS PARA RETOMADA DAS AULAS PRESENCIAIS

UFs QUE PREVIRAM AUMENTO	22	
	Despesas com aquisição de materiais *	Despesas com aquisição de materiais por estudante *
TOTAL UFs	R\$ 608.262.619,94	R\$ 1.082,29
MEDIANA UFs	R\$ 7.957.229,75	R\$ 31,30
VALOR MÍNIMO	R\$ 271.486,02	R\$ 1,55
VALOR MÁXIMO	R\$ 196.267.347,02	R\$ 238,23
DESVIO-PADRÃO UFs	R\$ 43.875.736,50	R\$ 53,28

* Cálculos relativos às UFs com custos

Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

Os gastos com materiais representam mais de 70% do total previsto de intervenções para a retomada das aulas presenciais.

Entretanto, as demais despesas devem ganhar mais volume a partir do desenvolvimento e aprimoramento dos planos em cada estado. Isso acontece porque o gasto com materiais é mais facilmente calculado, dependendo sobretudo da quantidade de escolas, estudantes e profissionais da educação, enquanto os demais dependem de avanços no planejamento pedagógico.

Diferentemente das ações de ensino remoto, o financiamento dessas compras é feito quase integralmente com recursos de tributos arrecadados pelos governos locais. Apenas uma UF relatou não ter custos com aquisição de parte dos materiais, por contar com doações. Outra parte será adquirida apenas com recursos do PDDE em cada escola, não gerando, assim, despesas extraordinárias para a secretaria.

Uma secretaria relatou ainda que os cálculos feitos consideram um investimento inicial

com aquisição de materiais e mais quatro meses de manutenção. Nesse sentido, a duração da pandemia e sua gravidade nas diferentes regiões do país podem acarretar gastos extras por um período maior do que o previsto. Assim, o ideal é ter um planejamento mensal de forma que as redes estejam preparadas para o momento de reabertura das escolas, uma vez que a crise pode durar mais que o previsto.

Outro bloco avaliado é o de despesas com reformas, como construção e melhoria de banheiros e lavatórios e aumento da oferta de salas de aulas (incluindo ampliação, locação e compras). Apenas oito UFs indicaram esse tipo de despesa, totalizando uma previsão de quase R\$ 83 milhões para 2020. O gasto mediano por estudante é de R\$ 28, valor próximo ao gasto mediano com aquisições de materiais. Da mesma forma que no grupo anterior, também há um desvio-padrão significativo entre as UFs. Os valores mínimo e máximo estão em estados do Norte cujas redes têm até 150 mil estudantes.

TABELA 11 – ANÁLISE COMPARATIVA DAS DESPESAS COM REFORMAS PARA RETOMADA DAS AULAS PRESENCIAIS

UFs QUE PREVIRAM AUMENTO		8	
	Despesas com reformas *	Despesas com reformas por estudante *	
TOTAL UFs	R\$ 82.729.353,60	R\$ 352,96	
MEDIANA UFs	R\$ 9.500.000,00	R\$ 28,41	
VALOR MÍNIMO	R\$ 500.000,00	R\$ 3,34	
VALOR MÁXIMO	R\$ 37.500.000,00	R\$ 162,25	
DESVIO-PADRÃO UFs	R\$ 12.184.916,86	R\$ 53,85	

* Cálculos relativos às UFs com custos

Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

TABELA 12 – ANÁLISE COMPARATIVA DAS DESPESAS COM AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA PARA RETOMADA DAS AULAS PRESENCIAIS

UFs QUE PREVIRAM AUMENTO		9	
	Despesas com avaliação diagnóstica *	Despesas com avaliação diagnóstica por estudante *	
TOTAL UFs	R\$ 29.302.516,80	R\$ 14,69	
MEDIANA UFs	R\$ 5.000.000,00	R\$ 6,59	
VALOR MÍNIMO	R\$ 200.000,00	R\$ 1,33	
VALOR MÁXIMO	R\$ 24.102.516,80	R\$ 6,76	
DESVIO-PADRÃO UFs	R\$ 10.324.062,82	R\$ 2,52	

* Cálculos relativos às UFs com custos

Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

TABELA 13 – ANÁLISE COMPARATIVA DAS DESPESAS COM INFRAESTRUTURA PEDAGÓGICA PARA REDUÇÃO DE DÉFICITS DE APRENDIZAGEM NA RETOMADA DAS AULAS PRESENCIAIS

UFs QUE PREVIRAM AUMENTO * 11		
	Despesas com reforço escolar *	Despesas com reforço escolar por estudante *
TOTAL UFs	R\$ 116.444.625,62	R\$ 143,58
MEDIANA UFs	R\$ 6.000.000,00	R\$ 10,19
VALOR MÍNIMO	R\$ 5.366.054,62	R\$ 8,11
VALOR MÁXIMO	R\$ 105.078.571,00	R\$ 125,28
DESVIO-PADRÃO UFs	R\$ 46.856.223,40	R\$ 54,75

* Cálculos relativos às UFs com custos

Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

Outra ação reportada por nove UFs é a avaliação diagnóstica dos(as) estudantes no retorno às aulas presenciais pós-pandemia. Algumas, no entanto, ainda estão definindo estratégias, parcerias e possíveis custos. Três delas não estão prevendo custos extras para essa ação. Nas demais, a previsão de gasto mediano por aluno é baixa, de cerca de R\$ 7⁵².

A pandemia terá um impacto muito grande sobre as desigualdades sociais e pedagógicas. O déficit de aprendizado resultante da pandemia afetará mais aqueles(as) que são mais vulneráveis. Por isso, é imprescindível avaliar o tamanho e a distribuição dessa perda entre os(as) estudantes. Com base em um bom diagnóstico, as redes poderão definir as melhores estratégias para reduzir ao máximo a perda educacional e as desigualdades que ela acentua.

Nesse sentido, também foram levantadas as despesas com infraestrutura pedagógica para redução dos déficits de aprendizagem, como aulas de reforço (presenciais ou remotas) e elaboração de materiais extras impressos ou digitais, incluindo possível contratação de consultoria, equipamentos etc. Esse planejamento certamente pode ser revisto e aprimorado após a aplicação de diagnóstico, mas, por enquanto, 11 UFs respondentes mencionaram que realizarão ações desse tipo.

Das UFs que já conseguiram fazer uma análise orçamentária, cerca de metade não terá

⁵² Algumas UFs explicaram que os custos correspondem apenas à impressão dos materiais. O conteúdo será elaborado, em um dos casos, por meio de parcerias com fundações do terceiro setor e, em outro, por professores(as) da própria rede.

nenhum custo adicional. Uma delas relatou que o custo com essas ações já está embutido nos gastos com avaliação diagnóstica. Nos demais casos, o custo por estudante varia de cerca de R\$ 8 (estado do Sudeste) a R\$ 125 (estado do Sul). Duas UFs ainda não previram os custos, e uma delas relatou que o projeto de recuperação de estudos está sendo feito durante a própria pandemia de forma híbrida e que a secretaria está buscando parcerias para diminuir os impactos financeiros.

O último dado pesquisado foi a despesa com ações de formação, sobretudo voltada para apoiar a equipe operacional das unidades escolares no atendimento aos protocolos de higiene e segurança. Nove UFs afirmaram que realizarão formação, sendo que em praticamente todas não haverá custos adicionais. Apenas uma alegou que os serviços referentes a essa questão ainda estão em tramitação e, portanto, poderá haver despesas.

Assim, nas 22 UFs que realizaram previsão de novos gastos com materiais, obras e outras ações previstas nos protocolos de retomada, o valor totalizou R\$ 836,7 milhões. Isso significa, em média, pouco mais de 4% das despesas autorizadas para o exercício nessas UFs – mas, em uma delas, essa porcentagem chega a 22%⁵³.

⁵³ Para evitar uma distorção na média, retirou-se desse cálculo uma UF com valor muito destoante dos demais, em que o percentual chegou a mais de 300%. Essa UF explicou que todos os custos com o protocolo de retomada sairão da fonte Salário-Educação. O levantamento das despesas autorizadas levou em conta apenas o Fundeb e arrecadação própria (Tesouro Educação), excluindo o Salário-Educação.

Mesmo que a implementação dos protocolos de retomada não se converta em despesas extras ainda em 2020, é importante entendê-la como algo adicional ao funcionamento normal das secretarias e escolas. Portanto, reflete uma demanda nova por serviços, seja neste ou no próximo ano.

Com base nos dados apresentados, é possível elaborar algumas hipóteses sobre as despesas adicionais para a reabertura das escolas, incluindo as continuadas e as extraordinárias. Uma delas é que **a falta de diálogo entre as equipes pedagógicas e orçamentárias das secretarias pode dificultar o levantamento dos custos reais de implementação de cada uma das ações**. Ou seja, às vezes pode haver demora entre o momento em que a equipe pedagógica formula uma solução e isso é reportado e mensurado pela equipe financeira.

Outra questão é o próprio processo de elaboração dos protocolos de retomada. As altas taxas de contaminação por covid-19 e a falta, até o momento, de uma vacina postergam a possibilidade de reabertura. Essa incerteza pode acabar desmobilizando o processo de planejamento nas secretarias.

Um terceiro ponto de atenção é que a maior parte das redes considerou apenas questões sanitárias, como a aquisição de materiais e reformas. É urgente olhar de forma conjunta também para os aspectos pedagógicos. Essas ações serão a chave para reduzir os impactos negativos na aprendizagem dos(as) estudantes, combater o aumento das desigualdades e evitar o crescimento das taxas de evasão e abandono.

Cenários de aumento de despesas decorrentes da pandemia e impactos orçamentários nas redes estaduais

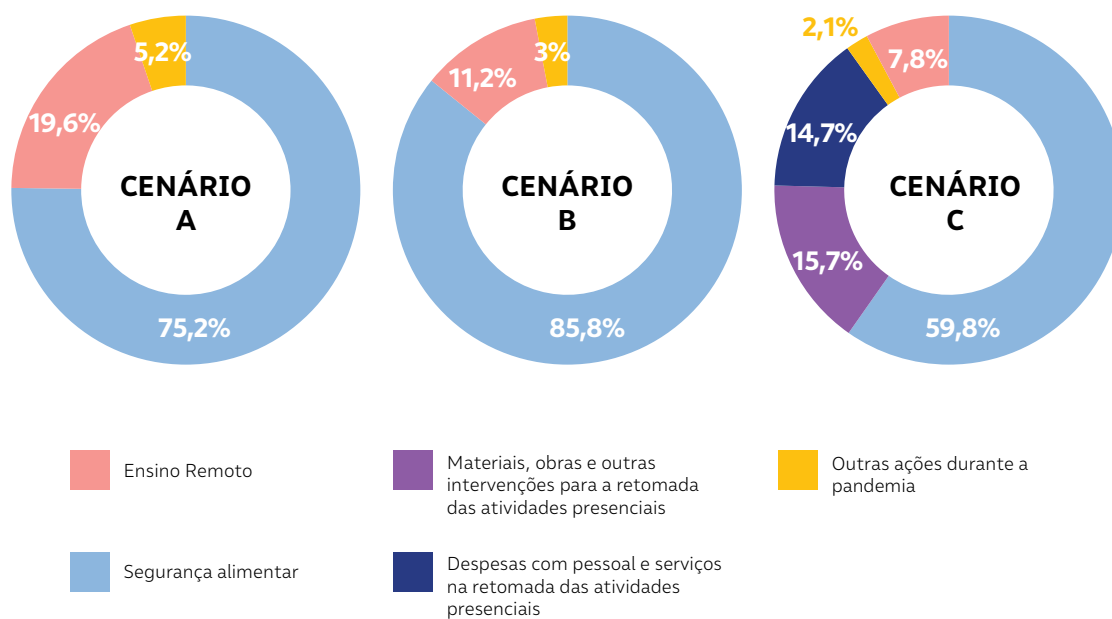
Para estimar o gasto total das secretarias estaduais de Educação com ações extraordinárias de enfrentamento à pandemia no exercício de 2020, foram feitas três simulações. Os cenários traçados dependem, dentre outras questões, do total de meses em que serão ofertadas ações de segurança alimentar e de quando serão de fato implementados os protocolos de retomada. A tabela 14 dimensiona o valor de cada grupo de despesas adicionais. A segurança alimentar, apresentada em base mensal, é uma ação que pode gerar gastos mais contínuos e distribuídos ao longo do ano. O ensino remoto, por outro lado, pode ter custo maior no início e, posteriormente, demandar manutenções ou ampliações mais pontuais.

TABELA 14 – PRINCIPAIS DESPESAS EDUCACIONAIS ESTADUAIS EM FUNÇÃO DA PANDEMIA EM 2020

DESPESAS COM PANDEMIA	
ENSINO REMOTO	R\$ 415.984.702,21
SEGURANÇA ALIMENTAR (CUSTO MENSAL)	R\$ 398.999.754,35
OUTRAS AÇÕES DURANTE A PANDEMIA	R\$ 111.455.494,33
DESPESAS COM PESSOAL E SERVIÇOS NA RETOMADA DAS ATIVIDADES PRESENCIAIS	R\$ 783.955.495,30
MATERIAIS, OBRAS E OUTRAS INTERVENÇÕES PARA A RETOMADA DAS ATIVIDADES PRESENCIAIS	R\$ 836.739.115,96

Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

GRÁFICO 4 – CENÁRIOS POSSÍVEIS PARA OS GASTOS ESTADUAIS COM A PANDEMIA



Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

O cenário A considera que as escolas não reabrirão em 2020 e, portanto, os gastos extraordinários das secretarias incluem ampliação e estruturação do ensino remoto. Calcula também que haverá entregas pontuais de cestas ou cartões de alimentação, distribuídos quatro vezes ao longo do ano. Por fim, inclui outras ações, como formação de professores(as), elaboração de guias e compra de materiais de higiene e proteção para o enfrentamento da pandemia. Isso mobiliza mais de R\$ 2,1 bilhões das redes estaduais. A segurança alimentar é a despesa mais significativa, equivalendo a 75% do total.

O cenário B também considera que as escolas não reabrirão em 2020. Porém, diferentemente do A, simula que as secretarias conseguirão manter as ações de segurança alimentar de forma contínua ao longo do ano, ou seja, por oito meses. Como é possível ver pelo gráfico 4, essa despesa passa a ter ainda mais relevância, equivalendo a 85% do total. Neste cenário, os gastos totais com a pandemia serão da ordem de R\$ 3,7 bilhões.

O cenário C mostra a distribuição das despesas considerando que as redes ofertarão ces-

tas ou cartões de alimentação por pelo menos oito meses e de fato implementarão os protocolos de retomada. O gráfico 4 mostra que as ações de alimentação ainda ocupam parte significativa dos recursos (60%). Somando despesas com protocolos de retomada e continuadas – que só ocorrerão com a reabertura das escolas –, o percentual é de 30%. Porém, como já foi explicado, nem todas as redes conseguiram ainda elaborar planos de retomada e, sobretudo, medir os custos de sua implementação. Certamente, conforme as redes forem avançando no planejamento, esse percentual será cada vez mais expressivo. **Este cenário é aquele com maior impacto financeiro, em que os gastos adicionais com a pandemia ultrapassam R\$ 5 bilhões.**

Em conclusão, estima-se que o gasto total das secretarias estaduais de Educação com ações extraordinárias de enfrentamento à pandemia no exercício de 2020 será de no mínimo R\$ 2 bilhões, podendo chegar até 5,3 bilhões de reais.

TABELA 15 – CENÁRIOS DE AUMENTO DAS DESPESAS EDUCACIONAIS ESTADUAIS EM FUNÇÃO DA PANDEMIA EM 2020

TOTAL DE DESPESAS 2020 (CENÁRIOS)	
CENÁRIO A: ESCOLAS FECHADAS + ENTREGAS PONTUAIS DE ALIMENTAÇÃO (4 meses)	R\$ 2.123.439.213,94
CENÁRIO B: ESCOLAS FECHADAS + ENTREGA CONTÍNUA DE ALIMENTAÇÃO (8 meses)	R\$ 3.719.438.231,34
CENÁRIO C: ABERTURA DAS ESCOLAS + ENTREGA CONTÍNUA DE ALIMENTAÇÃO (8 meses)	R\$ 5.340.132.842,60

Fonte: elaboração própria a partir do levantamento feito pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed.

Síntese propositiva

Passados oito meses da chegada da pandemia de covid-19 ao Brasil, a educação e os protocolos escolares de segurança sanitária têm estado no centro do debate público. Ainda há pouca clareza sobre como garantir condições efetivas de saúde aos estudantes e aos profissionais da educação nas escolas, embora parte das redes de ensino tenha avançado na elaboração de protocolos e esteja implementando um retorno gradual às atividades letivas presenciais. Em paralelo, permanece o desafio da oferta de ensino remoto com qualidade e equidade, algo que continuará sendo necessário em estratégias híbridas, em combinação ou alternância com o formato presencial.

Um ponto central que deve ser considerado na discussão diz respeito às possibilidades de financiamento do retorno seguro, tanto em 2020 quanto no início de 2021. A crise econômica observada este ano, em função da pandemia, tem afetado substancialmente o nível de arrecadação tributária dos governos locais. Como 72% do financiamento da educação brasileira são compostos por impostos vinculados à área, a queda de receitas tributárias leva conseqüentemente a uma redução drástica na disponibilidade fiscal para o investimento na Educação Básica.

No presente estudo, são desenvolvidos três cenários de queda das receitas vinculadas à educação, elaborados a partir da meta-análise de outras pesquisas e publicações. A partir de dados coletados do Tesouro Nacional, **estima-se que as redes municipais e estaduais de ensino perderão de R\$ 13 a 40 bilhões no conjunto em 2020.**

Isso significará escassez de recursos para enfrentamento da crise educacional e cumprimento de protocolos sanitários nas escolas. O cenário se traduz em uma redução média

do investimento anual por estudante de R\$ 345 a R\$ 1.038, a depender da recuperação da economia no último trimestre do ano.

Cabe destacar que a variação da arrecadação dos tributos estaduais não se dá de forma homogênea. Os estados das regiões Nordeste, Sudeste e Sul (mais dependentes das atividades industriais e de serviços) têm tido perdas relevantes, enquanto aqueles do Centro-Oeste e do Norte (em geral mais ligados ao setor agropecuário) têm mantido ou até ampliado os níveis de atividade econômica e de arrecadação. É o caso do Mato Grosso, com crescimento de 15% na arrecadação de 2020 em relação a 2019.

Em paralelo aos impactos tributários, as redes de ensino têm convivido com a necessidade de realizar despesas adicionais para fazer frente à pandemia, mesmo durante o período de fechamento das escolas, e para se preparar para o retorno das atividades presenciais. Não há espaço orçamentário para tanto: independentemente da queda de receitas, grande parte das despesas das redes se mantém, como gastos com folha de pessoal e pagamento de serviços já contratados.

Além disso, **o levantamento de despesas nos municípios de médio e grande porte mostrou uma estimativa de gastos adicionais em razão da pandemia que variaram de R\$ 230 a R\$ 490 por estudante.** A maior parte deles ainda não havia iniciado, em julho, planejamento de retorno às atividades presenciais, processo que irá demandar mais despesas adicionais ainda em 2020.

Por sua vez, o diagnóstico da situação de novas despesas nos estados considerou respostas de 25 das 27 redes. Quase 90% têm realizado de 5 a 14 ações relacionadas à provisão de ensino remoto, sendo que 96%

realizaram entrega de materiais impressos e 76% transmissão de conteúdos via TV local. Muitas das ações são realizadas sem custos, mas outras implicam em despesas não previstas no orçamento.

O maior gasto das redes estaduais em função da pandemia é com ações de segurança alimentar. Dos estados respondentes, cerca de 85% fazem entregas de cestas básicas ou kits e 45%, de cartões de alimentação, sendo que todos apresentam pelo menos uma dessas soluções. O custo mensal adicional estimado para essas ações nas redes estaduais é de R\$ 400 milhões.

A pesquisa levantou também as perspectivas de gastos adicionais com a retomada das atividades escolares presenciais nas redes estaduais, considerando despesas extras com pessoal e serviços e intervenções como obras, compra de materiais de segurança sanitária, reforço escolar e avaliações diagnósticas. **As ações para retomada das aulas presenciais nas redes estaduais têm custo previsto de R\$ 1,6 bilhão.**

A partir dos dados apresentados, construíram-se três cenários de despesas adicionais nas redes estaduais em função da pandemia. No primeiro, consideram-se escolas fechadas em 2020 e entregas pontuais de alimentação escolar; no segundo, escolas fechadas e 8 meses de despesas adicionais contínuas com segurança alimentar; por fim, consideram-se 8 meses de entrega contínua de alimentação e reabertura das escolas ainda este ano. **O gasto total das secretarias estaduais de Educação com ações extraordinárias de enfrentamento à pandemia no exercício de 2020 varia, assim, de R\$ 2,1 bilhões a 5,3 bilhões de reais.**

Mais uma vez, é importante pontuar que nem todas as localidades têm sido impactadas igualmente pela crise econômica e pela pressão de novas despesas educacionais. Há

grandes discrepâncias entre as redes estaduais nos valores por aluno dos investimentos em soluções de enfrentamento da pandemia, como a compra de dados patrocinados para uso dos(as) estudantes e dos(as) profissionais da educação (variando de soluções gratuitas até um custo de R\$ 95 por estudante).

A conclusão é que as redes estaduais e municipais estão vivendo, de modo geral, uma situação de compressão de receitas e aumento nas despesas. Tal subfinanciamento – que possui natureza desigual – tende a ser ampliado com a retomada das atividades presenciais. Isso ocorrerá mesmo que o retorno só aconteça em 2021.

Com todos os desafios levantados por este estudo, há uma grande necessidade de orientação e ajuda técnica aos estados e municípios para estruturarem as complexas ações listadas anteriormente e enfrentarem os enormes desafios do pós-pandemia, observando a heterogeneidade dos impactos nas diferentes localidades. **É crucial que governo federal, governos estaduais e governos municipais atuem, conforme o Art. 211 da Constituição Federal, em regime de colaboração, especialmente considerando o momento complexo que o país atravessa.**

Além disso, ao mesmo tempo em que as respostas à pandemia devem ser rápidas e assertivas, cabe reforçar a importância de que todas as decisões sejam sempre informadas por evidências. A coordenação nacional para uma gestão orçamentária consequente e um planejamento adequado, nesse sentido, pode ser chave para apoiar as secretarias de Educação, proporcionando a troca de boas práticas. **A efetiva implementação da Lei nº 14.040/2020, derivada da Medida Provisória nº 934/2020, poderá garantir tal processo de coordenação federativa.**

A necessidade de foco na gestão e no planejamento é particularmente essencial no con-

texto de retorno às atividades presenciais. Poucas redes de fato conseguiram pactuar protocolos de retomada, e quanto mais tempo levarem para se planejar, maior a chance de ineficiência orçamentária e aprofundamento das desigualdades pedagógicas e sociais. **Ainda que as redes optem por não retornar este ano, suas equipes devem se planejar o quanto antes para o momento em que for segura a reabertura, garantindo previsibilidade, organização e uso mais racional dos recursos.**

Nesse sentido, começa a emergir um debate sobre a possibilidade de que as regras de vinculação de impostos à educação tenham validade bienal, excepcionalmente durante o período de pandemia. Assim, municípios e estados poderiam preservar receitas arrecadadas em 2020 para financiar despesas com a retomada das atividades presenciais em 2021. Tal debate precisa ocorrer com urgência para assegurar previsibilidade financeira aos gestores, o que demanda exame minucioso dos benefícios e custos potenciais da mudança.

O tema do planejamento orçamentário e de gestão para a reabertura das escolas deve ser um imperativo de reflexão inclusive durante as eleições municipais, pautando as ações dos novos gestores que tomarão posse em 2021, uma vez que a retomada das atividades será gradual. É certo que a crise de subfinanciamento persistirá no próximo ano, sobretudo na perspectiva das despesas extraordinárias para reorganização dos sistemas de ensino.

Por esse motivo, é impreterível **a reversão do corte de R\$ 4,2 bilhões no orçamento do Ministério da Educação**, como está previsto no projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) enviado ao Congresso pelo governo federal. Em tempos de crise, a função redistributiva e supletiva da União na educação deve ser fortalecida, não o contrário. A União é o ente federativo com maior capacidade fiscal no atual

contexto, como apresentou este relatório, e isso pode ser efetivado com **a ampliação, em 2020 e 2021, dos recursos de programas de apoio à merenda escolar (PNAE) e de manutenção das escolas (PDDE), além de investimentos na oferta gratuita de internet para fins educacionais.**

Ainda na seara legislativa, a adequada implementação do novo Fundeb (Emenda Constitucional nº 108/2020), que destinará recursos adicionais em 2021 para cerca de 1.500 redes municipais mais vulneráveis, **depende da urgente aprovação de lei de regulamentação que contemple todos os pontos cruciais para que a política de fato seja funcional** em 1º de janeiro do próximo ano. Sem isso, a complementação da União adicionalmente prevista para 2021, totalizando R\$ 3 bilhões, poderá deixar de ser distribuída.

Mas a nova complementação da União não atingirá todos os municípios e estados, nem se equipara à potencial carência de R\$ 45 bilhões nos orçamentos educacionais em razão da pandemia. Por isso, para equilibrar as vultosas perdas de arrecadação tributária registradas e para apoiar os investimentos necessários para o retorno às aulas presenciais, **é necessário estruturar socorro fiscal específico para a Educação Básica em 2020, considerando as reais variações arrecadatórias em cada localidade e o número de matrículas em cada rede de ensino.**

Com nitidez, há um esforço fiscal que o Brasil precisará fazer para salvaguardar o orçamento das redes de educação no biênio 2020-2021, de modo a impedir graves desorganizações que seriam obstáculos ao desenvolvimento socioeconômico do país após a crise. Em diálogo com esse processo, esta nota técnica propõe uma síntese das estratégias que devem ser consideradas como resposta ao impacto da pandemia no financiamento da Educação Básica: →

1. Realizar processo de coordenação nacional, no bojo da implementação da Lei nº 14.040/2020, para a organização adequada de um retorno gradual e seguro às atividades escolares presenciais, mediante planejamento orçamentário das despesas necessárias e articulação interfederativa para troca de práticas de racionalização de custos.

2. Aprovar medidas legislativas⁵⁴ a fim de garantir acesso gratuito à internet para fins educacionais, como medida emergencial para permitir que os estudantes mais vulneráveis tenham condições de acompanhar as atividades letivas durante a pandemia, bem como possam usufruir de estratégias remotas de reforço de aprendizagem no período de retomada controlada das aulas presenciais.

3. Suplementar, em 2021, o orçamento do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), à luz dos gastos adicionais que as redes de educação estão tendo com as ações de proteção dos estudantes no retorno às aulas presenciais e provisão extraordinária de alimentos. Além disso, é fundamental preservar os orçamentos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), que deverá ter custos adicionais na retomada presencial para cumprir as medidas de distanciamento social, e do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), fundamental para a qualidade do ensino no retorno às escolas.

4. Aprovar socorro emergencial da União direcionado à Educação Básica de estados e municípios, antes do fim do exercício de 2020, observando tanto a queda efetiva de arrecadação em cada localidade quanto o número de matrículas das redes de ensino. Essa proposta de recomposição das perdas dos tributos vinculados à educação está em convergência com a discussão do Projeto de Lei nº 3165/2020, apresentado em junho na Câmara dos Deputados, e do Projeto de Lei nº 3941/2020, que tramita no Senado Federal.

5. Aprovar com a maior celeridade possível a lei de regulamentação do novo Fundeb, com desenho que contemple todos os pontos cruciais de operacionalização para que o mecanismo redistributivo possa funcionar a partir de 1º de janeiro de 2021, garantindo a destinação de recursos adicionais da União para apoiar as redes de ensino mais vulneráveis.

⁵⁴ Três iniciativas legislativas foram apresentadas para equacionar o desafio da conectividade e requerem urgência de apreciação e votação: o PLC nº 142/2018, que visa instituir legalmente o programa federal Educação Conectada, com diretrizes de equidade na implementação; o PL nº 3462/2020, que cria um auxílio-conexão para custear planos de acesso à internet para as famílias de estudantes de baixa renda, durante a pandemia, com custo estimado de R\$ 3 a 6 bilhões; e o PL nº 3477/2020, que estipula que a União assegurará recursos (estimados em R\$ 26,6 bilhões) para prover o acesso gratuito à internet aos(as) estudantes e professores(as) da Educação Básica pública, por meio do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust.



TODOS
PELA
EDUCAÇÃO