

COVID-19

**IMPACTO  
FISCAL NA  
EDUCAÇÃO  
BÁSICA**

O cenário de receitas e despesas nas redes de  
educação em 2020



TODOS  
PELA  
EDUCAÇÃO



INSTITUTO  
UNIBANCO

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	<b>03</b>
<b>INTRODUÇÃO: A EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19</b>	<b>05</b>
<b>O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS</b>	<b>09</b>
<b>EVOLUÇÃO DA RECEITA DOS ESTADOS DURANTE A PANDEMIA E O EFEITO NA DISPONIBILIDADE FISCAL PARA INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO</b>	<b>11</b>
Queda da arrecadação tributária nos entes subnacionais	11
Cenários de queda da arrecadação	12
Metodologia de cálculo	13
Resultados de impacto fiscal no financiamento da educação	14
<b>DESPESAS ADICIONAIS COM EDUCAÇÃO PARA ENFRENTAMENTO DA CRISE HUMANITÁRIA</b>	<b>15</b>
Gastos que se mantêm durante a crise	15
O que motiva gastos adicionais em momento de crise	16
Ações com elevação de despesas durante a suspensão de aulas presenciais nos estados	17
Estimativa de gastos adicionais durante o exercício de 2020	21
Redimensionamento de despesas durante a crise	25
Indicativo de gastos adicionais no retorno às atividades presenciais	27
<b>SÍNTESE PROPOSITIVA</b>	<b>29</b>

#### FICHA TÉCNICA

##### Todos Pela Educação:

Priscila Cruz - Presidente-Executiva  
 João Marcelo Borges - Diretor de Estratégia Política  
 Olavo Nogueira Filho - Diretor de Políticas Educacionais, Comunicação e Mobilização

##### Instituto Unibanco:

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

##### REDAÇÃO:

###### Todos Pela Educação:

Lucas Fernandes Hoogerbrugge - Gerente de Estratégia Política  
 Caio de Oliveira Callegari - Coordenador de Produção Técnica

###### 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 - Gerente de Políticas Educacionais  
 Gustavo Wei - Coordenador de Relações Federativas  
 Felipe Poyares - Coordenador de Relações Governamentais

##### COORDENAÇÃO EDITORIAL E DIAGRAMAÇÃO:

###### Todos Pela Educação:

Bárbara Benatti - Gerente de Comunicação

###### Instituto Unibanco:

José Jacinto Amaral - Coordenador de Comunicação  
 Fernanda Aoki - Analista de Comunicação

# Sumário executivo

O estudo *Covid-19 - Impacto Fiscal na Educação Básica* – elaborado pelo Instituto Unibanco e pelo movimento Todos Pela Educação – tem o objetivo de lançar luz às dificuldades financeiras que as redes de educação enfrentarão em 2020 para a manutenção dos processos de ensino-aprendizagem. A pandemia do novo coronavírus levou todas as escolas a paralisar suas aulas presenciais, o que exigiu novos gastos com a reorganização das ações pedagógicas e de cuidado com as crianças e jovens, ao mesmo tempo que o cenário econômico alterou as condições de vida das famílias e as possibilidades de financiamento dos governos. Neste primeiro relatório, focou-se na situação das redes estaduais de educação, identificando a queda de arrecadação tributária dos estados, com a consequente redução da disponibilidade fiscal para investimento em educação, e o conjunto de despesas adicionais nesse setor para o enfrentamento da crise multidimensional (sanitária, econômica, social) e adequação a novos protocolos sanitários.

O estudo utiliza a base de dados do Tesouro Nacional, informações consolidadas das receitas tributárias de abril e maio, além de estimativas de especialistas para realizar uma projeção dos tributos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 2020. Segundo as estimativas, o **conjunto das redes estaduais devem perder entre R\$ 9 bilhões e R\$ 28 bilhões em tributos vinculados à MDE**, a depender do cenário de crise econômica.

Paralelamente, um levantamento com 22 redes estaduais de educação identificou que **95% destas unidades da Federação já adotaram entre 5 e 15 soluções para o enfrentamento das consequências da pandemia, gerando um custo adicional de pelo menos R\$ 2 bilhões para 2020**. São sobretudo gastos com a implementação do ensino remoto

e com o oferecimento de alimentação aos(as) alunos(as) durante a suspensão das aulas presenciais. O estudo mostra que, por exemplo, 86% das redes têm realizado entrega de material impresso às famílias e transmissão de conteúdo pedagógico via TV local, 63% organizam aulas on-line ao vivo e 45% estão patrocinando pacote de dados de internet para estudantes e professores(as).

Apesar da necessidade de novos gastos em valor da ordem de R\$ 2 bilhões – os quais não contemplam ainda as despesas que se farão necessárias com o retorno às aulas –, a maior parte das redes de educação realizou autorização de despesas inferior à dotação inicial, principalmente nas categorias de custeio (-6%, em média) e investimento (-11%, em média). Isso se dá em decorrência da queda da arrecadação tributária e significará a compressão de gastos essenciais para garantir uma saída sustentável da crise, o que pode levar a uma desorganização dos sistemas educacionais.

**Para evitar o possível colapso financeiro das redes públicas de educação, com potencial carência de recursos da ordem de R\$ 30 bilhões no conjunto das redes estaduais, o Brasil precisará de ações legislativas e executivas que contemplem a otimização do uso de recursos nas secretarias de educação, a vinculação à Educação de 25% dos recursos de socorros fiscais em razão de queda tributária, a preservação e eventual aumento/reorientação do orçamento do Ministério da Educação (MEC) para assistir financeiramente estados e municípios, a aprovação urgente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e, se necessário, a realização de socorro emergencial da União direcionado à educação dos entes subnacionais.**



# A educação brasileira no contexto da pandemia da covid-19

O avanço da pandemia da covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, levou a maior parte dos países a suspender as atividades letivas presenciais em benefício das medidas de isolamento social e de proteção dos(as) estudantes, professores(as) e outros(as) profissionais da educação. No Brasil não foi diferente: desde meados de março de 2020, todas as escolas e instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, paralisaram suas aulas presenciais. Isso ocorreu em convergência com as diretrizes dos governos subnacionais, como revelam os levantamentos *Educação e Coronavírus*<sup>1</sup> e *Ensino Remoto*, este do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed)<sup>2</sup>. Ainda não há previsão de retorno das atividades letivas presenciais no país, em função do agravamento do quadro brasileiro de contaminação pelo novo coronavírus nas últimas semanas.

A literatura internacional vem chamando atenção para diversos “choques educacionais” da pandemia. Com a desorganização dos processos de aprendizagem sediados nas escolas, há riscos de aprofundamento das desigualdades educacionais entre estudantes de famílias mais e menos vulneráveis e de ampliação das taxas de abandono e evasão escolar<sup>3</sup>. Também se aponta para o risco de crescimento do trabalho infantil, do abuso e da violência doméstica contra crianças e adolescentes e da gravidez precoce no período. Ademais, com a crise econômica que já se vive, deve ser reforçado o ciclo intergeracional da pobreza, acen-

tuado pela redução na renda das famílias, pela provável queda no investimento em educação (pelas famílias e pelo governo) e pela tendência de piora nas condições de saúde mental e de nutrição das crianças e jovens mais vulneráveis.

Nesse contexto de suspensão das aulas presenciais no Brasil, a recém-aprovada Lei nº 13.987/2020 autorizou as redes de educação a distribuir gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para as famílias dos(as) estudantes das escolas públicas de Educação Básica. Essa possibilidade é importante para prover segurança alimentar aos(as) alunos(as), mas os riscos sanitários em razão das regras de distribuição limitaram seu potencial, e diversos estados não estão conseguindo utilizar esse recurso<sup>4</sup>. Ainda sobre programas federais, o governo divulgou o adiantamento de parcela dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de modo a permitir que as escolas pudessem comprar itens de cuidado sanitário, porém o Governo Federal não distribuiu ou sequer mencionou a possibilidade de aportar recursos adicionais para apoio às secretarias estaduais de Educação no enfrentamento à pandemia.

Além disso, está em vigência a Medida Provisória (MP) nº 934/2020, que dispensa - em caráter excepcional - a obrigatoriedade do cumprimento mínimo dos 200 dias letivos para a Educação Básica, mas preserva a carga horária mínima compulsória de cada etapa. Essa flexibilização dá maior segurança jurídica às redes

<sup>1</sup> Disponível em: < <http://educacaoecoronavirus.com.br/>>.

<sup>2</sup> Disponível em: < <https://consed.info/ensinoremoto/>>.

<sup>3</sup> O Todos Pela Educação publicou nota técnica sobre os desafios do retorno às aulas presenciais no contexto da pandemia de COVID-19, disponível em: <[https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/433.pdf?1194110764](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/433.pdf?1194110764)>

<sup>4</sup> A possibilidade de distribuição dos recursos para a compra de gêneros alimentícios diretamente às famílias por cartão magnético foi descartada durante a tramitação da lei no Congresso Nacional. Essa alternativa contemplava a possibilidade de implementação sem gerar perdas para os produtores da agricultura familiar.

de educação, mas não foi acompanhada de parâmetros mínimos, indicativos de apoio técnico e financeiro ou mesmo diretrizes gerais de como cumprir o indicado na Medida<sup>5</sup>. O Conselho Nacional de Educação (CNE) e os conselhos estaduais têm preenchido parte do vácuo que a MP 934 deixou por meio da edição de pareceres e resoluções, direcionando e apoiando os trabalhos das gestões locais.

Muitas redes públicas de educação e estabelecimentos privados têm construído iniciativas de aulas remotas e instrução às famílias durante o período de calamidade pública, seguindo o que outros países têm feito<sup>6</sup>. Em abril, o CNE emitiu o Parecer nº 5/2020 com a finalidade de orientar a comunidade educacional em aspectos relacionados a calendário escolar, cômputo de carga horária para atividades remotas e ações pedagógicas não presenciais nas diferentes etapas da Educação Básica, entre outros.

O parecer não mencionou, contudo, e nem lhe caberia, **os impactos financeiros da pandemia e as dificuldades deles derivadas para que as redes de educação realizem as diferentes atividades necessárias à manutenção dos processos de ensino-aprendizagem**. Esse reflexo da crise do novo coronavírus tem sido abordado em alguns debates da comunidade educacional, porém ainda há poucos levantamentos e estimativas nacionais sobre a magnitude das dificuldades financeiras das gestões municipais e estaduais de educação.

O impacto fiscal da covid-19 na educação advém de dois canais. Por um lado, a queda da atividade econômica leva a uma menor arrecadação tributária, diminuindo a disponibilidade de recursos para investimento em educação. Da mesma forma, reduz a renda das famílias, sendo plausível prever afluxo às escolas públicas de alunos hoje matriculados em escolas particulares. Por outro, com a pandemia, novas despesas são necessárias para promover atividades pedagógicas remotas, ampliar a

comunicação com as famílias, realizar medidas de assistência social e segurança alimentar, formar professores(as), entre outras ações visando assegurar os direitos da criança e do adolescente, especialmente o acesso a uma educação de qualidade. A reposição das aulas presenciais também pode significar um aumento substancial das despesas das secretarias de Educação. Para completar o cenário, os principais gastos das redes de educação, como folhas de pagamento e contratos de serviços essenciais, são de natureza obrigatória em um quadro de grande engessamento orçamentário, sendo a maior parte deles ademais fundamental à manutenção minimamente estruturada dos sistemas educacionais<sup>7</sup>.

**Atentos a essa conjuntura, o Instituto Unibanco e o Todos Pela Educação decidiram trabalhar em conjunto para apresentar informações e estimativas robustas do impacto fiscal da pandemia de covid-19 na Educação Básica.** Com isso, pretende-se 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 ou após a crise.

Trata-se de **um esforço para identificar, por um lado, as estimativas de variação da receita tributária durante a pandemia e seu efeito na disponibilidade fiscal para investimento em educação (segunda e terceira seções) e, por outro, as possíveis despesas adicionais com educação para enfrentamento da crise humanitária (quarta seção)**. O foco deste primeiro relatório são as informações relativas às **redes estaduais de educação**, a partir de dados fazendários extraídos das bases oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e das respostas técnicas das secretarias estaduais de Educação a um questionário estruturado.

<sup>5</sup> O Todos Pela Educação produziu nota técnica sobre a MP nº 934/2020. Disponível em: <[https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/428.pdf?1826546386](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/428.pdf?1826546386)>.

<sup>6</sup> Em abril de 2020, o Todos Pela Educação apresentou nota técnica sobre a adoção de estratégias de ensino remoto frente ao cenário de suspensão provisória das aulas presenciais, disponível em: <[https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/425.pdf?1730332266=&utm\\_source=conteudo-nota&utm\\_medium=hiperlink-download](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/425.pdf?1730332266=&utm_source=conteudo-nota&utm_medium=hiperlink-download)>

<sup>7</sup> Há outro canal de impacto que é relevante para redes educacionais específicas. Trata-se do redirecionamento de emendas parlamentares, sobretudo federais, da área educacional para o setor de saúde, fenômeno que pode ser observado em declarações de vários congressistas e bancadas no Congresso Nacional, mas cuja magnitude ainda carece de confirmação.

Outro estudo está sendo elaborado, com divulgação prevista para as próximas semanas, envolvendo também o panorama das redes municipais de educação. No seio dessa pesquisa, está o entendimento de que a educação de qualidade com equidade é o esteio do desenvolvimento de uma sociedade mais saudável, mais consciente e mais preparada para lidar com futuras crises. É por isso que o Brasil deve, de forma urgente, realizar um esforço orçamentário e de gestão para mitigar o impacto fiscal da crise do novo coronavírus nos sistemas municipais e estaduais de Educação Básica.





# O financiamento da Educação Básica nos estados e municípios

A análise do potencial de impacto fiscal da pandemia de covid-19 na educação parte do entendimento de que o financiamento educacional no Brasil é fundamentalmente caracterizado por ter como fonte principal um conjunto de tributos com vinculação constitucional. De acordo com a Constituição Federal, em seu art. 212, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)<sup>8</sup> pelo menos 25% das suas receitas resultantes de impostos e transferências. A União, por sua vez, deve aplicar pelo menos 18% da sua receita de impostos – regra temporariamente modificada pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016<sup>9</sup>. **Os recursos vinculados financiam despesas tanto na Educação Básica quanto no Ensino Superior e representam 72% do total de investimento público em educação**<sup>10</sup>.

Na perspectiva da Educação Básica, 59,7% das despesas são executadas pelos municípios, 33% pelos estados e 7,3% pela União<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> As despesas típicas de MDE são descritas nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996.

<sup>9</sup> A EC nº 95/2016 modificou a regra de vinculação mínima de impostos da União entre 2018 e 2036. Antes de 2018, o montante mínimo de despesas da União com MDE em um ano era calculado como 18% da receita líquida de impostos daquele exercício. Agora, o mínimo é estipulado pelo valor do montante mínimo do ano de 2017 atualizado apenas pela inflação.

<sup>10</sup> Estatística calculada pelo Todos Pela Educação para o ano de 2015, com base no Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD), nos dados do Salário-Educação da STN e nas estatísticas financeiras do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação (MEC).

<sup>11</sup> Dados apresentados em relatório de José Roberto Afonso e Kleber Castro, em 2018, para o Comitê de Especialistas do Fundeb, coordenado pelo Todos Pela

Do ponto de vista de quem financia tais despesas, considerando as transferências inter-federativas, as proporções são, respectivamente, 52,9%, 29,8% e 17,3%. Entra nessa conta a fonte integralmente vinculada do Salário-Educação, contribuição devida pelas empresas sobre a folha de pagamentos e, portanto, também dependente da atividade econômica, que é transferida da União aos estados e municípios<sup>12</sup>.

Os principais impostos e transferências vinculados à educação<sup>13</sup> são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual, com fração de um quarto da arrecadação distribuída aos municípios, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Imposto sobre Serviços (ISS) – de competência municipal – e o já mencionado Salário-Educação. Juntas, suas vinculações para a educação somaram R\$ 196 bilhões em 2018<sup>14</sup>.

Boa parte (49,9%) dos impostos e transferências estaduais e municipais vinculados à educação é redistribuída no âmbito de cada unidade da Federação (UF) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

<sup>12</sup> Ainda, o governo federal tem a incumbência, pelo art. 211, de financiar programas suplementares para a Educação Básica, o que é realizado através do PNAE, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do PDDE.

<sup>13</sup> *Mapeamento das receitas das unidades federativas e cálculo de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)*, realizado em 2017 pelo Instituto Unibanco.

<sup>14</sup> Dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Educação (Fundeb)<sup>15</sup>. Cada rede de educação aporta ao Fundeb estadual uma parcela da sua receita de impostos e transferências e recebe de volta do fundo um montante de recursos proporcional ao seu número de alunos(as) matriculados(as) na Educação Básica. Para 2.150 municípios, 70% dos recursos que custeiam a educação vêm do Fundeb, segundo dados organizados pelo Todos Pela Educação com base no Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD).

**Embora as receitas do Fundeb sejam mais diretamente atreladas à necessidade de recursos das redes de educação (número de matrículas), é evidente que a magnitude do fundo também depende do valor da arrecadação tributária.** Todos os fundos estaduais são compostos por subvinculações de impostos e transferências e, ademais, a complementação que a União realiza aos fundos estaduais mais pobres é calculada na razão de 10% da soma de todos os fundos estaduais.

A disponibilidade para custear a Educação Básica é, como brevemente descrito acima, profundamente ligada ao nível de recolhimento de tributos na Federação brasileira. **Com a queda brusca da atividade econômica em função da pandemia de covid-19, as redes de educação de todo o país serão pressionadas pelas restrições fiscais, com menos recursos protegidos para a aplicação em despesas educacionais.** Na próxima seção, é analisada a evolução da receita tributária dos estados e municípios ao longo dos meses de isolamento social e de retração da economia, estimando o efeito potencial nas condições de financiamento da educação para os entes subnacionais em 2020.

## Impacto do fim do Fundeb

Os municípios brasileiros correm risco adicional de impacto fiscal com eventual fim do Fundeb. Essa política tem vigência constitucional até 31 de dezembro de 2020 e caso não tenha renovação votada pelo Congresso Nacional nesse ano, o Fundeb expirará. Nesse cenário, o investimento por aluno cairia mais da metade em 1.220 municípios (cujas redes de educação somam 7,5 milhões de alunos[as]). Nesses municípios, o pagamento dos(as) profissionais da educação ficaria inviável, bem como boa parte dos gastos de manutenção que permitem que as escolas fiquem abertas. O fim do Fundeb também afetaria as redes estaduais de educação, de duas formas: costumeiramente, nove redes estaduais recebem recursos federais da chamada “complementação da União” ao Fundeb, e seu fim encerraria também tal transferência; além disso, a desorganização das redes municipais levaria a um aumento bastante significativo da demanda por vagas nas redes estaduais, sobrecarregando esses sistemas educacionais.

<sup>15</sup> Em cada estado, o Fundeb é composto por 20% do FPE, do FPM, do ICMS, do Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIexp), da desoneração das exportações (Lei Complementar LC nº 87/96), do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), do Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores (IPVA) e da cota parte de 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) devida aos municípios.

# Evolução da receita dos estados durante a pandemia e o efeito na disponibilidade fiscal para investimento em educação

## Queda da arrecadação tributária nos entes subnacionais

Como apresentado na seção anterior, a queda brusca da economia em função da pandemia de covid-19 deverá levar à retração da arrecadação tributária e, conseqüentemente, à redução da disponibilidade fiscal para investimento em educação. O comportamento da economia brasileira em 2020, simulado pelo Banco Mundial, é de uma retração de -5% do produto interno bruto (PIB)<sup>16</sup>. Em 13 de maio desse ano, o governo federal revisou sua estimativa para o PIB de 2020, apontando para uma redução de 4,7%. Por sua vez, o banco JP Morgan aponta para queda econômica de 7% do PIB, e há estimativas de consultorias indicando diminuição de 10% do PIB<sup>17</sup>.

**Com a economia desacelerando, menos transações são realizadas, menos bens e serviços são produzidos e consumidos e há piora na situação de emprego – formal e informal. Conseqüentemente, menos tributos são arrecadados.** No Brasil recente, há grande sensibilidade da arrecadação tributária em relação ao PIB<sup>18</sup>, como mostra a Nota

Técnica nº 19/2018 da Instituição Fiscal Independente (IFI), principalmente quando a retração se dá mais fortemente nas vendas do varejo e na massa salarial.

Concretamente, os dados das receitas tributárias dos meses de abril e maio de 2020 refletem o impacto da retração econômica na capacidade de arrecadação. O estado do Rio Grande do Sul prevê queda de 25% em sua arrecadação no mês de abril, e o estado de Minas Gerais projeta redução de 50% em sua arrecadação em maio (dobrando o déficit arrecadatário de abril)<sup>19</sup>. O governo do Rio Grande do Norte registrou queda de 14% na arrecadação em abril<sup>20</sup>, percentual que foi de 15% no estado de Mato Grosso<sup>21</sup>. Segundo o Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Finanças, Receitas ou Tributação dos Estados e Distrito Federal (Comsefaz), a arrecadação vem caindo a cada semana, em ritmo crescente, culminando em queda aprofundada na última semana de abril<sup>22</sup>.

---

de 2004 a 2018, com elasticidade de curto prazo de 1,36 para a receita tributária corrente.

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/28/queda-de-arrecadacao-de-estados-a-meaca-pagamento-de-servidores.ghtml>>.

<sup>20</sup> Dados da Secretaria Estadual de Tributação (SET). Disponíveis em: <[http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set\\_v2/principal/gerados/boletins-covid19.asp](http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set_v2/principal/gerados/boletins-covid19.asp)>.

<sup>21</sup> Boletim da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso. Disponível em: <<http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/14337225-boletim-da-sefaz-aponta-queda-de-quase-15-na-arrecadacao-do-icms-em-abril>>.

<sup>22</sup> Levantamento do Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários (Encat) e do Comsefaz.

---

<sup>16</sup> Estudo publicado em 12 de abril de 2020. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>>.

<sup>17</sup> Relatório de mercado Focus, do Banco Central. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>>.

<sup>18</sup> Elasticidade de receita tributária-PIB entre 1,1 e 1,3

A receita líquida federal teve queda de 30% no mês de abril<sup>23</sup>, indicando que também haveria uma redução similar na distribuição do FPM e do FPE não fosse a Medida Provisória nº 938/2020, que estabeleceu a recomposição de eventuais quedas na distribuição dos dois fundos em um valor total de R\$ 16 bilhões. No entanto, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) já manifestou que a recomposição não será suficiente para a queda que é projetada no conjunto do ano. Na análise da CNM<sup>24</sup>, o ICMS já teve redução média de 24% em abril e deve apresentar maior redução nos próximos meses. Segundo suas estimativas, a receita do Fundeb deve ter queda de 30% e a arrecadação de Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) deve cair em média 25%. Projeta-se ainda uma queda de cerca de 45% da arrecadação do ISS.

Já as projeções da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), na Nota Técnica nº 05/2020, consideram um cenário mais otimista para os municípios de grande porte. Suas projeções apontam para queda de 25% na arrecadação anual do ISS, de 15,5% do ICMS, 7,3% de IPTU e ITBI, 7,5% do Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores (IPVA) e 8% do FPM (do que decorre projeção de queda do FPE também de 8%).

A IFI trabalha com percentuais de queda próximos aos já mencionados e projeta 30% de queda da arrecadação do ICMS e do ISS por quatro a seis meses, além de redução de 25% nas receitas de royalties. Para o estado de São Paulo, o economista José Roberto Afonso projeta diminuição no ICMS de 21% em abril, 28% em maio e 30% em junho. Mais pessimista, o Comsefaz estima queda anual de 40% no ICMS.

Essas reduções arrecadatórias serão parcialmente compensadas pelo socorro fiscal do governo federal determinado pelo Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 39/2020, que aguarda sanção presidencial. Contudo, diferentemente das receitas de impostos e transferências constitucionais, os recursos do socorro fiscal não

têm vinculação de 25% para a educação. O socorro, dessa forma, 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 despendida por estados e municípios no pagamento das folhas salariais de seu funcionalismo, inclusive os profissionais da educação.

## Cenários de queda da arrecadação

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 estaduais em 2020**<sup>25</sup>.

O exercício busca estimar, com base nos dados já consolidados de arrecadação e nas estimativas exibidas na última subseção, diferentes quadros que podem ser observados em 2020 no país. 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 da educação caso algum desses cenários se concretize.

Para efeito do cálculo deste primeiro estudo, optou-se 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 estaduais vinculados à educação. Isso posto, foram definidos os cenários a seguir.

**CENÁRIO A: retração de 8%**, no ano, da carga tributária estadual vinculada à educação, do que deriva igual redução da disponibilidade mínima fiscal para investimento em MDE.

**CENÁRIO B: retração de 15%**, no ano, da carga tributária estadual vinculada à educação.

**CENÁRIO C: retração de 25%**, no ano, da carga tributária estadual vinculada à educação.

Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/blog/ana-flor/post/2020/04/17/exclusivo-perda-de-arrecadacao-em-estados-e-municipios-chegou-a-37percent-na-ultima-semana.ghtml>>.

<sup>23</sup> Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de maio de maio de 2020, produzido pela IFI.

<sup>24</sup> Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-de-esclarecimento-do-movimento-municipalista-a-populacao-brasileira>>.

<sup>25</sup> Em produções futuras, abordaremos também as simulações para governos municipais.

À luz dos dados do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), o cenário A assemelha-se à retração real aproximada de 8% na arrecadação dos tributos estaduais observada durante a recessão vivida pelo Brasil no biênio 2015/2016<sup>26</sup>.

Já o cenário B se aproxima das projeções da FNP, cujas estimativas<sup>27</sup> significariam uma queda de 13% na carga tributária estadual. Esse cenário também é semelhante aos cenários utilizados pela IFI, que consideram queda de 30% do ICMS e do ISS durante seis meses.

Por sua vez, o cenário C comporta perspectivas mais pessimistas quanto aos rumos da economia brasileira em 2020, incluindo a projeção do Comsefaz de queda de 40% na arrecadação anual do ICMS. Caso a estimativa se concretize, levaria a uma redução no montante tributário estadual de 25% (caso os outros impostos em média não tenham alteração) a 33% (considerando a proporcionalidade das estimativas da FNP).

## Metodologia de cálculo

Recorreu-se à base de dados do Tesouro Nacional, considerada a mais robusta para análise de natureza tributária<sup>28</sup>, que congrega os envios do *Relatório Resumido da Execução Orçamentária* (RREO) dos estados e do Distrito

Federal. Esse relatório é produzido bimestralmente, estabelecido pela Constituição Federal, e segue as regras de harmonização do Tesouro Nacional. Foi utilizado o demonstrativo de Receitas Correntes Líquidas (RCL), de modo a identificar a arrecadação pormenorizada de cada tributo e igualmente suas eventuais deduções.

Para 2019, ano de referência para as simulações, há abrangência de 26 unidades da Federação na declaração do RREO do 6º bimestre, no qual é possível identificar as informações acumuladas para o período completo de 12 meses. A unidade da Federação faltante submeteu o RREO no 5º bimestre, portanto foi considerada sua informação dos 12 meses anteriores (6º bimestre de 2018 a 5º bimestre de 2019). Todas as informações utilizadas são aquelas reportadas pelos governos estaduais, à exceção dos dados relativos à receita do Fundeb de duas unidades da Federação, que reportaram, em um caso, dados iguais de receita e dedução do fundo e, no outro, apenas o resultado líquido do Fundeb computado como dedução. Nesses casos, considerou-se como valor de dedução ao Fundeb o montante correspondente a 20% dos impostos e transferências da cesta tributária do fundo<sup>29</sup>.

Para cada unidade da Federação, calculou-se a disponibilidade fiscal mínima de recursos para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino nas redes estaduais, seguindo as orientações para preenchimento do anexo X do RREO: determinou-se o montante de 25% da soma líquida de impostos e transferências vinculados para a educação (descontando as transferências realizadas para municípios), somou-se a esse montante o resultado líquido do Fundeb (receitas menos deduções, que, para todos os governos estaduais, representa uma perda de recursos) e adicionaram-se também os recursos recebidos da cota-parte do Salário-Educação – totalmente vinculado à educação – cuja informação para 2019 foi extraída diretamente da base oficial de distribuição disponibilizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

**26** Dados coletados do *Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais do Confaz*, considerando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do período.

**27** Considerou-se, no caso dos tributos estaduais sem projeção pela FNP, a alíquota de queda de tributos de mesma natureza. O FPE, por exemplo, tem a mesma retração do FPM. Já o Salário-Educação tende a ter comportamento semelhante ao do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), por serem impostos recolhidos na folha salarial. O mesmo para ITBI e ITCMD, impostos de transmissão de bens, e para ICMS e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), impostos muito dependentes do movimento de compras na economia.

**28** 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-debater-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.

**29** Para verificação, foi realizado o mesmo cálculo para os demais estados. Identificou-se que a dedução calculada é em média e mediana 9% superior à dedução efetivamente reportada. Aplicou-se essa taxa redutora de 9% às duas UFs com informações inconsistentes.

Optou-se por não adicionar as receitas das transferências dos programas universais do Ministério da Educação (MEC), uma vez que não há indício de que essas transferências sofrerão cortes ou acréscimos de dotação em 2020. **Ao todo, a disponibilidade fiscal mínima de recursos para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino nas redes estaduais em 2019 foi de R\$ 110,8 bilhões.** Esse montante se destina tanto à Educação Básica quanto ao Ensino Superior, mas é importante explicitar que a atuação

constitucional prioritária dos governos estaduais é no Ensino Fundamental e Médio. Além disso, os governos estaduais financiam apenas 16% das despesas com Ensino Superior no país<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Dado apresentado em relatório de José Roberto Afonso e Kleber Castro, em 2018, para o Comitê de Especialistas do Fundeb, coordenado pelo Todos Pela Educação e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

## Resultados de impacto fiscal no financiamento da educação

Nessa construção de cenários hipotéticos, a simulação do impacto de retração do somatório dos tributos estaduais vinculados à educação considerou a aplicação de taxas de variação homogêneas para todos os impostos em todas as unidades da Federação. Com essa metodologia, também são mantidos proporcionais os resultados líquidos do Fundeb, considerando que receitas e deduções caem à mesma taxa<sup>31</sup>. Os resultados das simulações são dispostos a seguir.

- A estimativa do cenário A, com queda de 8% nos impostos e transferências, resulta em disponibilidade fiscal total mínima de R\$ 101,9 bilhões. Ou seja, há uma **redução de R\$ 8,9 bilhões no montante vinculado a despesas educacionais** nas redes estaduais.
- No cenário B, a queda de 15% nos impostos e transferências gera disponibilidade fiscal total mínima de R\$ 94,2 bilhões, uma **redução de R\$ 16,6 bilhões no montante vinculado à educação.**
- Por fim, o cenário C considera uma queda de 25% nos impostos e transferências, resultando em montante vinculado de R\$ 83,1 bilhões, ou seja, **R\$ 27,7 bilhões a menos que o atual.**

**Os dados da tabela 1 apontam para uma redução entre R\$ 9 bilhões e 28 bilhões no montante de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) nas redes estaduais de educação,** a depender da gravidade da retração arrecadatória derivada da pandemia de covid-19. Tomando o conjunto de 15,3 milhões de estudantes em redes estaduais de Educação Básica, isso significaria uma redução média no investimento anual por aluno de R\$ 579 no cenário A, de R\$ 1.086 no cenário B e de R\$ 1.809 no cenário C.

A magnitude desse impacto, se concretizado, representa um colapso financeiro das redes estaduais de educação do país, diante do fato de que boa parte das despesas educacionais são com folha salarial, de natureza obrigatória, e que as equipes educacionais já estão arcando com despesas adicionais para enfrentamento da crise.

TABELA 1 – SIMULAÇÃO DA DISPONIBILIDADE FISCAL TOTAL MÍNIMA NOS GOVERNOS ESTADUAIS (2020).

	Disponibilidade fiscal total mínima (R\$)	Perda em relação ao montante atual (R\$)	Perda %
<b>CENÁRIO ATUAL</b>	110.779.393.804,59	-	-
<b>CENÁRIO A</b>	101.917.042.300,22	-8.862.351.504,37	-8,0%
<b>CENÁRIO B</b>	94.162.484.733,90	-16.616.909.070,69	-15,0%
<b>CENÁRIO C</b>	83.084.545.353,44	-27.694.848.451,15	-25,0%

<sup>31</sup> Considerando a diferenciação de queda nos impostos, uma retração maior do ICMS em relação ao FPM tende a fazer com que as deduções estaduais para o Fundeb caiam mais que as receitas estaduais advindas desse fundo, o que levaria a uma relativa melhora do seu resultado líquido para os governos estaduais.

# Despesas adicionais com educação para enfrentamento da crise humanitária

## Gastos que se mantêm durante a crise

O cenário de previsão de queda nas receitas disponíveis para a educação nos próximos meses - decorrente da crise econômica gerada pela pandemia - não é acompanhado de uma respectiva queda nas despesas educacionais. Pelo contrário, **essa área abarca diversos gastos que são considerados pouco flexíveis ou até mesmo incompressíveis, uma vez que a demanda pela educação pública não se reduz em tempos de crise econômica ou sanitária - pelo contrário, chega mesmo a aumentar.**

O principal grupo de despesas na educação refere-se aos gastos com pessoal. Segundo estudo realizado pelo Consed e Instituto Unibanco em 2018, o gasto com pessoal ativo nos estados brasileiros é de pelo menos 60% do total das despesas correntes, podendo chegar a mais de 80% em alguns casos<sup>32</sup>. Dado que a maioria dos(as) profissionais vinculados à educação é composta por servidores em contratos permanentes<sup>33</sup>, essa despesa mostra-se pouco flexível.

Nos casos em que a rede conte com um contingente significativo de terceirizados e de

professores(as) temporários(as), é possível que haja uma avaliação por partes dos(as) gestores(as) em relação à necessidade de manter ou encerrar os vínculos. Vale lembrar que essa decisão deve levar em conta o período de reabertura das escolas. Mesmo que seja factível contar com equipes menores durante o período de ensino remoto, poderá ser necessário mais funcionários após a flexibilização do isolamento, por exemplo, para possibilitar aulas de recuperação de conteúdos, atividades nos contraturnos, turmas menores em função de necessidade de distanciamento mínimo entre alunos, entre outras políticas de apoio aos(as) estudantes.

Ademais, há contratos e parcerias que as secretarias já fecharam para o exercício de 2020, seja com fornecedores ou com os municípios de sua região. Isso pode acontecer em áreas como transporte, muitas vezes a cargo dos municípios, que recebem recursos estaduais para sua implementação. Além disso, mesmo com as escolas fechadas, ainda são necessários alguns gastos para manter os estabelecimentos, como aqueles ligados à segurança e limpeza do local. Há inclusive escolas que estão abertas para prestar serviços sociais durante a pandemia, funcionando como centros de distribuição de kits de alimentação e higiene.

No caso da merenda escolar, parte dos gêneros alimentícios também já foi adquirida pelas escolas. Além disso, mesmo durante o fechamento, as redes devem garantir a segurança alimentar das crianças e jovens e, por isso, ainda terão gastos vinculados a esse setor de despesa.

<sup>32</sup> Ursula Peres; Bruna Mattos, Isabela Menon, Rogerio Limonti e Marcel Felices. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/media/download/5c1a2ea79d702.pdf>>.

<sup>33</sup> Segundo o estudo "Contratação temporária de professores nas redes públicas de Educação Básica", da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, considerando o ano de 2018, 40% dos professores das redes estaduais e 26% nas redes municipais têm contratos temporários.

Outro ponto de destaque é que, além de muitos gastos se manterem durante a crise, há um limite nos movimentos de alocação orçamentária. Muitas das receitas já estão previamente vinculadas a um grupo específico de gasto. Por exemplo, os recursos recebidos via Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser usados exclusivamente para compra de gêneros alimentícios. Ou seja, não é possível usar essa fonte para cobrir outros gastos, nem mesmo para compra de vale-alimentação (muito embora o Congresso Nacional tenha projetos de lei de alteração da normativa do PNAE com vistas a permi-

tir excepcionalmente o uso de seus recursos por meio da distribuição direta de recursos em pecúnia às famílias, mantendo os demais regramentos do programa). Por sua vez, os recursos vindos do FUNDEB têm uma parcela mínima de 60% que deve, necessariamente, ser gasta com remuneração de profissionais do magistério na ativa. Outros recursos, entretanto, mostram-se mais flexíveis, como, por exemplo, aqueles vindos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), voltados para compra de material de consumo, desenvolvimento de atividades educacionais, manutenção e melhoria de infraestrutura física etc.

## O que motiva gastos adicionais em momento de crise

**O cenário de redução das receitas associada à baixa elasticidade das despesas é agravado pela necessidade de ações extraordinárias que as secretarias de Educação terão que implementar para mitigar parte dos impactos negativos decorrentes da pandemia.**

Assim como praticamente todos os demais setores, as redes de educação também tiveram que se adaptar às medidas de distanciamento social decretadas pelos governos estaduais e municipais em função da pandemia. Em brevíssimo tempo, muitas estruturaram e/ou expandiram mecanismos de educação remota. Ademais, estão criando novas formas de comunicação com e interação entre estudantes, professores, famílias, diretores(as) e outros funcionários, uma vez que não há o ambiente de socialização promovido pela escola.

Há muita incerteza em relação ao fim da pandemia e de retomada das aulas presenciais. Por isso, mesmo as redes que adiantaram o recesso escolar logo no início da suspensão das aulas presenciais já estão retomando as atividades de forma remota.

Para manter o direito à educação em tempos de pandemia, as redes estão tendo e, continuarão a ter, nos próximos meses, despesas adicionais para implantar uma estrutura que possibilite o ensino remoto. Muitas buscarão, ainda, soluções para garantir a segurança alimentar dos(as) estudantes, elaborar materiais e guias de apoio, promover formações

para os(as) professores(as) voltadas para o ensino remoto, adquirir materiais extras de segurança e higiene, entre outras atividades.

Por fim, é fundamental que as secretarias tenham um olhar especial para todas as crianças e jovens em situação de vulnerabilidade, buscando reduzir ao máximo as taxas de evasão e abandono, que se tornam mais desafiadoras em tempos de isolamento<sup>34</sup>. Para isso, é fundamental a busca por soluções que tornem viável o ensino remoto mesmo para estudantes que não tenham acesso à internet ou a equipamentos tecnológicos, como celulares, computadores e *tablets*. Caso a secretaria tenha que priorizar recursos para alimentação, deve analisar com muito cuidado quais famílias são mais vulneráveis e demandam uma resposta mais rápida da rede. Essa parcela de estudantes também pode se beneficiar com um apoio mais próximo dos(as) professores(as), por meio de ligações telefônicas, correspondências e outros tipos de contato. **Em outras palavras, é fundamental a adoção de estratégias para conter e mitigar o risco de ampliação das desigualdades neste momento de crise.**

<sup>34</sup> O Instituto Unibanco elencou ações que podem ser executadas durante e após a pandemia para evitar a evasão escolar. O material, publicado no dia 29 de abril de 2020, está disponível em: <<https://www.institutounibanco.org.br/acoes-durante-e-pos-pandemia-sao-necessarias-para-evitar-evasao/>>.



## Ações com elevação de despesas durante a suspensão de aulas presenciais nos estados

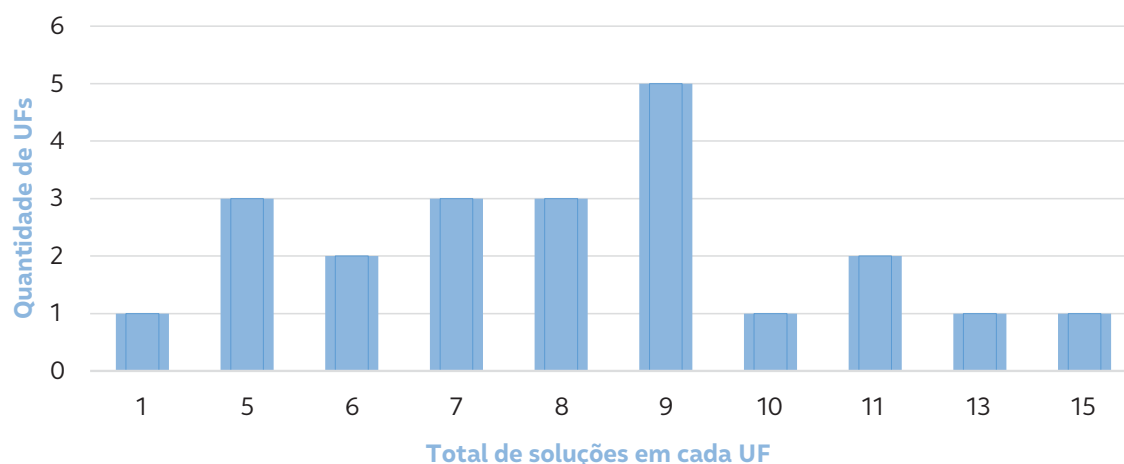
Por meio de um levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público do Consed, com apoio do Instituto Unibanco, a partir de um questionário enviado às redes estaduais de educação, foi possível mapear quais as principais ações promovidas pelas secretarias durante a pandemia. Foram obtidas respostas de **22 unidades da Federação**.

O levantamento focou em dois grandes grupos de soluções que têm se mostrado prioritários durante o início da pandemia: estruturação e implementação do ensino remoto e ações adicionais de segurança alimentar. Em relação ao primeiro, foram mapeadas soluções ligadas à execução de diversos modelos de aulas remotas, ao fomento da comunicação com famílias e estudantes, à aquisição de pacote de dados de internet e à infraestrutura física e pedagógica. Em relação ao segundo,

foram pesquisadas soluções de entrega de cesta básica ou kit para famílias e de cartões de alimentação. Outras soluções que compuseram o estudo foram: formações de professores(as) voltadas para o ensino remoto, elaboração de guias e materiais informativos e compra de materiais extras para o enfrentamento da pandemia.

**Todas as redes de educação estaduais informaram o uso de alguma estratégia de ensino remoto, sendo que metade delas realiza entre sete e nove soluções, conforme mostra o gráfico a seguir.**

### Quantidade de UFs por total de soluções implementadas



Elaborado com base em levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público (Consed), com informações disponibilizadas por 22 secretarias estaduais de Educação em maio/2020.

A seguir, são apresentadas as principais soluções previstas ou já implementadas nos estados.

### 1. Ensino remoto

As ações de ensino remoto são de fundamental importância neste momento, uma vez que configuram a única solução pedagógica para manter minimamente o processo de ensino-aprendizagem durante o período de isolamento social causado pela pandemia. Em sua maioria, contudo, essas ações exigem gastos altos, são complexas em termos logísticos e demandam um planejamento cuidadoso por parte dos(as) gestores(as) para evitar que uma parcela dos(as) estudantes não seja contemplada pelo atendimento educacional remoto.

Nesse sentido, foram consideradas no levantamento diversas modalidades de aulas remotas. **A solução mais usada pelas secretarias é a disponibilização de plataformas on-line, presente em mais de 95% das unidades da Federação (UFs) respondentes.**

Aqui, vale levantar três pontos de atenção. O primeiro é que **a disponibilização da plataforma, apesar de ser uma solução tecnológica que possibilita diversos tipos de interação entre estudantes e professores(as), não é uma estratégia equânime, uma vez que nem todos(as) os(as) estudantes e professores(as) possuem acesso à internet, equipamentos de informática e aparelhos celulares**<sup>35</sup>. Em segundo lugar, essa solução pode demandar altos custos por parte das secretarias, caso não seja possível viabilizar algum tipo de parceria ou usar plataformas gratuitas<sup>36</sup>. Por fim, a linguagem da plataforma nem sempre é de fácil uso por parte dos(as) professores(as) e, nesse sentido, há secretarias que estão promovendo cursos de formação para apoio ao corpo docente.

O dado acima pode ser analisado com a informação adicional de que **menos da metade (45%) das secretarias respondentes está fazendo compra de pacote de dados**, conforme mostra a tabela 2. Essa ação é importante para garantir o acesso mais amplo aos meios digitais de ensino remoto. Vale ressaltar que todos os estados que têm conseguido patrocinar dados de internet estão optando por

direcionar essa ação tanto para alunos(as) quanto para professores(as).

**A outra solução mais usada pelas secretarias estaduais de Educação, implementada em mais de 85% das UFs, é a transmissão de conteúdos educacionais via TV local.** É interessante que os estados que optem por plataformas on-line também usem alternativas como essa, uma vez que é um meio de comunicação com maior penetração nos domicílios brasileiros e, portanto, com maior potencial para atingir estudantes mais vulneráveis. A transmissão de conteúdo via rádio, apesar de ser usada em menos de 20% dos estados, também possui tais potenciais características positivas.

Em relação à comunicação com famílias e alunos(as), a principal solução encontrada é a entrega de material impresso, usada por 86% dos estados. É uma opção fundamental no que diz respeito à equidade do acesso à informação, uma vez que não depende de nenhum tipo de uso de tecnologia digital, podendo alcançar os(as) estudantes mais vulneráveis e os locais mais remotos – desde que haja adequada organização logística. A disponibilização de tutoria e de *call centers*, viabilizada em 41% e 32% dos estados, respectivamente, é uma solução interessante para garantir maior interação entre docentes e estudantes e, se for focalizada principalmente nos mais vulneráveis, também pode apoiar a redução de abandono e evasão escolar, ao fortalecer o vínculo escola-aluno.

Sobre a infraestrutura necessária para executar tais atividades, vale destacar que mais de 40% das UFs adquiriram equipamentos para gravação de vídeos voltados ao ensino remoto. Uma discussão importante a ser levantada é o uso que será feito desses equipamentos quando acabar a pandemia. Poderiam, por exemplo, ser aproveitados para manter atividades pedagógicas remotas extracurriculares, algo que provavelmente será necessário na reposição das aulas e também para recuperação de conteúdos.

<sup>35</sup> De acordo com a pesquisa TIC Domicílios 2018, apenas 40% dos domicílios das classes D e E têm acesso à internet. Disponível em: < <https://cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A4/>>.

<sup>36</sup> Por exemplo, o *Google Classroom*.

TABELA 2 – PERCENTUAL DE REDES ESTADUAIS QUE DECLARARAM REALIZAR AÇÕES DE ENSINO REMOTO DURANTE A SUSPENSÃO DAS AULAS PRESENCIAIS, POR TIPO DE AÇÃO.

AÇÕES DE ENSINO REMOTO REALIZADAS PELAS REDES DE EDUCAÇÃO ESTADUAIS	% das UFs
Transmissão de conteúdos educacionais via TV local	86,4%
Transmissão de conteúdos educacionais via rádio	18,2%
Disponibilização de videoaulas pelas redes sociais	63,6%
<b>AULAS REMOTAS</b>	
Aulas on-line ao vivo com professores(as)s. (etapas de ensino específicas)	63,6%
Aulas on-line ao vivo com professores(as)s. (multisseriada)	31,8%
Disponibilização de plataformas on-line	95,5%
Envio de materiais digitais específicos	77,3%
<b>COMUNICAÇÃO COM FAMÍLIAS E ALUNOS(AS)</b>	
Envio de orientações genéricas via redes sociais (complementação do livro didático)	59,1%
Disponibilização de tutoria/chat on-line	40,9%
Disponibilização de <i>call center</i> para apoio aos(às) estudantes	31,8%
Entrega de material impresso pela Secretaria Estadual de Educação	86,4%
<b>PACOTE DE DADOS</b>	
Dados patrocinados para uso dos(as) estudantes	45,5%
Dados patrocinados para uso dos(as) profissionais da Educação	45,5%
<b>INFRAESTRUTURA FÍSICA E PEDAGÓGICA</b>	
Aquisição de equipamentos para estúdio de gravação de vídeos voltados ao ensino remoto	40,9%
Contratação de serviços de consultorias para transposição de conteúdos pedagógicos de sala de aula para plataformas digitais	22,7%

Tabela elaborada com base em levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público (Consed), com informações disponibilizadas por 22 secretarias estaduais de Educação em maio/2020.

## 2. Segurança alimentar

Tão importante quanto manter o ensino remoto durante a pandemia é garantir a segurança alimentar dos(as) estudantes. Escolas são parte da cadeia de segurança alimentar em todo o mundo, sendo alimentação escolar um direito (no caso do Brasil), além de uma condição necessária ao processo de aprendizagem. **Todas as unidades da Federação respondentes estão fornecendo alimentação aos(às) seus(suas) estudantes, sendo que as redes estaduais se organizaram para entregar cestas básicas (82%) e/ou fornecer cartões de alimentação (55%);** muitas delas, contudo, ainda estão em fase de implementação de tais ações. São despesas adicionais ao que era previsto pelos governos estaduais, como será abordado mais adiante.

Segundo as secretarias de Educação, mais de 3 milhões de estudantes estão sendo beneficiados com cestas básicas ou kits entregues

pelas escolas, e mais de 2,5 milhões com o recebimento de cartões de alimentação<sup>37</sup>. Nesse contexto, cerca de um terço das secretarias tem utilizado o Cadastro Único (CadÚnico) para a seleção dos beneficiários. As políticas que utilizam recursos provenientes do PNAE têm como requisito o atendimento universal, mas as redes também têm usado recursos próprios para implementar essas duas soluções, e, com suas próprias verbas, têm discricionariedade para focalizar ou não a política. Caso percebam a necessidade de atender apenas uma parcela dos(as) estudantes, o CadÚnico pode ser uma boa ferramenta, contando com metodologia consistente para a identificação das famílias mais vulneráveis.

<sup>37</sup> Pela metodologia usada no estudo, não é possível identificar se há alunos(as) que estão recebendo ao mesmo tempo os dois tipos de benefício.

Uma das vantagens da cesta básica é que as secretarias aproveitaram alimentos que já tinham sido adquiridos pelas escolas e estavam armazenados. Por outro lado, a logística de distribuição precisou seguir protocolos de higiene e de segurança para funcionários e famílias, o que significa custos substantivos.

A entrega de *vouchers* evita a questão do risco de contaminação. Entretanto, é necessário que a secretaria use apenas recursos próprios, dado que os do PNAE só podem ser usados para a aquisição de gêneros alimentícios. Ademais, há mais de uma solução para viabilizar essa política, por exemplo, a entrega de

vale-alimentação ou a suplementação de recursos em cartões magnéticos de programas sociais que já existem, como o Bolsa Família. Caso a secretaria opte pela primeira alternativa, há possibilidade de parcerias com as redes de cartão, o que pode reduzir os custos de implementação. De toda forma, a aquisição descentralizada de alimentos pelas famílias reduz o poder de compra dos recursos destinados à alimentação escolar, antes utilizados para adquirir grandes quantidades em licitações que possibilitavam preços reduzidos por artigo. Por outro lado, tem a vantagem de alimentar comércios locais em áreas mais pobres, algo positivo num ambiente de crise econômica.

**TABELA 3 – PERCENTUAL DE REDES ESTADUAIS QUE DECLARARAM REALIZAR AÇÕES ADICIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR DURANTE A SUSPENSÃO DAS AULAS PRESENCIAIS, POR TIPO DE AÇÃO.**

AÇÕES ADICIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR	% das UFs	% DAS UFS COM AÇÃO JÁ IMPLEMENTADA	USO DO CADÚNICO PARA SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS	TOTAL DE ESTUDANTES BENEFICIADOS NAS UFS
<b>SOLUÇÕES</b> Entrega de cesta básica ou kit	82%	55%	27%	3.250.160
Entrega de <i>vouchers</i> (cartões de alimentação)	55%	32%	36%	2.661.856

Tabela elaborada com base em levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público (Consed), com informações disponibilizadas por 22 secretarias estaduais de Educação em maio/2020.

### 3. Outras possíveis soluções

Por fim, esse estudo também mapeou outras três soluções possíveis de serem usadas pelas secretarias de Educação: **formação de professores(as) voltada para o ensino remoto (realizada por pouco mais de 70% das UFs)**; elaboração de guias e materiais informativos (quase 70% das UFs); e compra de materiais extras para o enfrentamento da pandemia (mais de 63% das UFs). Em geral, as redes de educação optaram por combinar tais ações.

Dos 15 estados que estão realizando formação docente para o ensino remoto, 13 estão também elaborando guias e materiais informativos. Três estados respondentes não estão adotando nenhuma das ações.

Cabe destacar que tanto a formação de professores(as) quanto a elaboração de guias são soluções que apoiam a estruturação do ensino remoto, dando mais ferramentas para professores(as), estudantes e suas famílias.

**TABELA 4 – PERCENTUAL DE REDES ESTADUAIS QUE DECLARARAM REALIZAR OUTRAS AÇÕES ADICIONAIS DURANTE A SUSPENSÃO DAS AULAS PRESENCIAIS, POR TIPO DE AÇÃO.**

OUTRAS AÇÕES ADICIONAIS	% das UFs
Formação de professores(as) voltada para o ensino remoto	72,7%
<b>SOLUÇÕES</b> Elaboração de guias e materiais informativos	68,2%
Compra de materiais extras para o enfrentamento da pandemia (ex.: EPI, álcool etc.)	63,6%

Tabela elaborada com base em levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público (Consed), com informações disponibilizadas por 22 secretarias estaduais de Educação em maio/2020.

## Estimativa de gastos adicionais durante o exercício de 2020

O planejamento e a execução de planos de trabalho para o enfrentamento da pandemia incorrem em gastos extraordinários para as secretarias de Educação. Enquanto algumas das ações apresentadas anteriormente podem ser realizadas sem custos (como o envio de orientações via redes sociais, a disponibilização de chat on-line e a elaboração de guias e materiais informativos), a maioria exigirá dos(as) gestores(as) realocações e/ou suplementações orçamentárias. É preciso alertar que os números apresentados a seguir representam uma fotografia do momento em que foram coletados (maio de 2020). Dada a situação atípica desta crise em particular, novas ações são constantemente planejadas e colocadas em prática. Além

disso, parte das previsões de despesas estão projetadas para um mês e, a depender da duração da crise, os números aumentarão significativamente. Isso impossibilita uma noção completa de todas as novas despesas que existirão no exercício de 2020. Por isso, o levantamento que permitiu o presente estudo será atualizado nos próximos meses.

A tabela a seguir mostra o esforço orçamentário das 22 UFs para o enfrentamento da pandemia. Considerando ações para ensino remoto, segurança alimentar, formação de professores(as) específicas para as soluções de educação remota, elaboração de guias e materiais informativos e compra de materiais extras, **os estados estão gastando – adicionalmente por conta da pandemia – mais de R\$840 milhões até o presente momento, conforme tabela a seguir.**

TABELA 5 – DESPESAS TOTAIS COM AÇÕES EXTRAORDINÁRIAS DECLARADAS PELAS REDES ESTADUAIS, POR GRUPO DE AÇÃO.

DESPESAS TOTAIS COM AÇÕES EXTRAORDINÁRIAS NAS UFs	
ENSINO REMOTO	R\$ 422.415.187,75
SEGURANÇA ALIMENTAR (DESPESAS PARA UM MÊS)	R\$ 363.857.115,75
OUTRAS AÇÕES	R\$ 54.908.335,75
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 841.180.639,25</b>

Tabela elaborada com base em levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público (Consed), com informações disponibilizadas por 22 secretarias estaduais de Educação em maio/2020.

Essa cifra não inclui recebimento de doações e parcerias que as secretarias possam realizar com instituições privadas ou outras pastas estaduais, ou seja, representa apenas o que sai especificamente do orçamento da educação. Também não foram incluídas as despesas com o período de reabertura das escolas e considera-se apenas um mês de gastos com segurança alimentar. Ainda, é importante novamente registrar que se trata de um somatório de gas-

tos de 22 redes e não da totalidade das unidades da Federação.

Para melhor estimativa, **se for considerado que a pandemia deve ter um impacto de, no mínimo, quatro meses nos gastos com compra de cestas básicas e vouchers, o montante a ser gasto pelas secretarias estaduais de Educação no primeiro semestre de 2020 é de quase R\$ 2 bilhões**, conforme a tabela a seguir.

TABELA 6 – DESPESAS TOTAIS ESTIMADAS PARA O 1º SEMESTRE DE 2020 COM AÇÕES EXTRAORDINÁRIAS, POR GRUPO DE AÇÃO.

DESPESAS TOTAIS COM AÇÕES EXTRAORDINÁRIAS NAS UFs	
ENSINO REMOTO	R\$ 422.415.187,75
SEGURANÇA ALIMENTAR (DESPESAS PARA 4 MESES)	R\$ 1.455.428.463,01
OUTRAS AÇÕES	R\$ 54.908.335,75
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.932.751.986,51</b>

Tabela elaborada com base em levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público (Consed), com informações disponibilizadas por 22 secretarias estaduais de Educação em maio/2020.

A seguir, são apresentados os números desagregados para cada um dos três temas analisados, observando os gastos médios por unidade da Federação e o gasto médio per capita e considerando o conjunto de unidades da Federação que adotaram determinada solução.

### 1. Ensino remoto

A próxima tabela resume o gasto médio por UF para cada uma das soluções de ensino remoto mapeadas no estudo. Também foram calculados os respectivos custos per capita, para mostrar as discrepâncias entre cada UF, uma vez que o tamanho das redes educacionais é muito variado<sup>38</sup>:

TABELA 7 – GASTO MÉDIO POR UF E GASTO MÉDIO PER CAPITA POR AÇÃO DE ENSINO REMOTO.

ENSINO REMOTO	GASTO MÉDIO POR UF	GASTO MÉDIO POR UF (PER CAPITA)	
AULAS REMOTAS	Transmissão de conteúdos educacionais via TV local	R\$ 955.809,45	R\$ 2,72
	Transmissão de conteúdos educacionais via rádio	R\$ 10.000,00	R\$ 0,13
	Disponibilização de videoaulas pelas redes sociais	R\$ 55.714,29	R\$ 0,05
	Aulas on-line ao vivo com professores(as)(etapas de ensino específicas)	R\$ 720.000,00	R\$ 3,04
	Aulas on-line ao vivo com professores(as) (multisseriada)	R\$ 1.428.571,43	R\$ 6,05
	Disponibilização de plataformas on-line	R\$ 263.491,59	R\$ 2,22
COMUNICAÇÃO COM FAMÍLIAS E ALUNOS(AS)	Envio de materiais digitais específicos	R\$ 41.276,47	R\$ 0,54
	Envio de orientações genéricas via redes sociais (complementação do livro didático)	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Disponibilização de tutoria/chat on-line	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Disponibilização de <i>call center</i> para apoio aos(às) estudantes	R\$ 218.194,29	R\$ 0,06
	Entrega de material impresso pela Secretaria Estadual de Educação	R\$ 4.662.656,04	R\$ 9,64
PACOTE DE DADOS <sup>32</sup>	Dados patrocinados para uso dos(as) estudantes		
	Dados patrocinados para uso dos(as) profissionais da Educação	R\$ 28.449.028,21	R\$ 30,67
INFRAESTRUTURA FÍSICA E PEDAGÓGICA	Aquisição de equipamentos para estúdio de gravação de vídeos voltados ao ensino remoto	R\$ 57.334,75	R\$ 0,10
	Contratação de serviços de consultorias para transposição de conteúdos pedagógicos de sala de aula para plataformas digitais	R\$ 410.600,00	R\$ 0,74

Tabela elaborada com base em levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público (Consed), com informações disponibilizadas por 22 secretarias estaduais de Educação em maio/2020. Os gastos médios per capita foram calculados para cada UF e, na tabela, foi apresentada a média desses valores.

<sup>38</sup> É possível que redes maiores tenham mais facilidade para negociar preços para os serviços contratados em razão de sua escala. Isso deve ser levado em consideração ao prever custos de implementação dessas soluções nas diferentes UFs.

<sup>39</sup> Os valores para dados patrocinados para uso dos(as) estudantes e profissionais da educação foram agregados nessa tabela, uma vez que algumas UFs não informaram o valor separadamente.

A transmissão de conteúdos educacionais via TV local destaca-se não apenas como a solução mais usada pelas UFs entre os modelos de aulas remotas mas também como a segunda que exige mais recursos, quase R\$ 1 milhão em média por rede de educação. No entanto, quando calculado o valor per capita para a implementação dessa política, tem-se o custo médio de R\$ 2,72 por estudante, abaixo do valor per capita das aulas on-line ao vivo com professores(as).

Em relação à comunicação com famílias e estudantes, há possibilidades que podem ser implementadas com pouco ou nenhum gasto. A entrega de material impresso, por outro lado, mostra-se com um custo médio mais elevado, de mais de R\$ 4,5 milhões. O custo de implementação dessa solução por estudante é de R\$ 9,64, o mais alto em seu subgrupo e mesmo entre todas as modalidades de aulas remotas. Porém, o alto custo pode ser justificado, uma vez que essa solução é fundamental para atingir estudantes mais vulneráveis.

**Os gastos com pacotes de dados são os mais relevantes, com média por rede de R\$ 28 milhões, ou R\$ 30,67 por estudante.** As parcerias que alguns estados têm feito com operadoras para disponibilizar dados permitem que modelos de ensino remoto mediados por celular, *tablet* ou computador pessoal alcancem um percentual maior de estudantes.

Os gastos com infraestrutura física e pedagógica não são muito expressivos. Uma hipótese, no caso dos equipamentos para gravação de videoaulas, é que as redes ou já tenham algum tipo de infraestrutura ou que isso já esteja contemplado nas parcerias com as emissoras de televisão e/ou produtoras contratadas.

É importante destacar que há bastante variação no custo per capita das ações, com se-

cretarias que conseguem ofertar algumas das soluções apresentadas acima sem ter custos diretos – seja porque fizeram parcerias ou receberam doações de instituições privadas ou porque o custo está alocado em outro órgão ou secretaria do estado.

No caso da aquisição de pacote de dados para alunos(as) e professores(as), por exemplo, a UF que tem maior gasto per capita despense quase R\$ 95,00, enquanto há cinco UFs que gastam menos de R\$ 15,00 para essa ação. Dessas, duas declararam custo zero, e estudos complementares esclarecerão como isso foi viabilizado.

## 2. Segurança alimentar

Conforme a tabela 8 (abaixo), o gasto médio per capita por UF para montagem de uma cesta básica é de R\$ 52,24, enquanto o custo per capita dos cartões de alimentação é de R\$ 73,13, cerca de R\$ 20 mais alto. Isso não significa que a montagem de cestas seja mais eficiente e nem mais vantajosa. Esse custo mais baixo pode ocorrer por conta do aproveitamento de alimentos já adquiridos anteriormente – o que significa que o custo por cesta pode aumentar nos próximos meses de pandemia, quando esse estoque não mais existir. Além disso, há despesas com logística e montagem que podem não estar sendo contabilizados nesse valor.

<sup>40</sup> Esse valor equivale ao custo para montar uma cesta básica ou o valor de cada transferência per capita para o cartão de alimentação. Entretanto, há variação em relação à frequência de entrega do benefício em cada UF. A maioria adota uma frequência mensal (56% no caso da entrega de cesta e 75% no caso dos cartões).

TABELA 8 – GASTO MÉDIO PER CAPITA E FORMA DE FINANCIAMENTO POR SOLUÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR.

SEGURANÇA ALIMENTAR	CUSTO MÉDIO UNITÁRIO PER CAPITA <sup>40</sup> (R\$)	% FINANCIADA PELO PNAE	% FINANCIADA POR RECURSOS PRÓPRIOS
Entrega de cesta básica ou kit	R\$ 52,24	28%	72%
<b>SOLUÇÕES</b>			
Entrega de <i>vouchers</i> (cartões de alimentação)	R\$ 73,13	0%	100%

Tabela elaborada com base em levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público (Consed), com informações disponibilizadas por 22 secretarias estaduais de Educação em maio/2020.

O principal ponto de atenção sobre segurança alimentar é que as redes de educação estão precisando empenhar dinheiro próprio para garantir esses auxílios. Os recursos do PNAE, conforme já foi mencionado, não podem ser usados para compra de vouchers. As cestas básicas, por sua vez, exigem um valor per capita muito acima do que o disponível pelo programa nacional. Assim, em média, 72% do valor de cada kit é financiado com recursos estaduais, chegando a 100% no caso de 6 dos 18 estados que declararam entregar esse benefício.

Todos os gastos com segurança alimentar foram considerados, para esse estudo, como despesas adicionais vinculadas à pandemia. Mesmo sem isolamento social, é fato que as redes têm gastos com alimentação e, para custear parte disso, recebem recursos do PNAE. Entretanto, o custo com a merenda escolar é mais baixo do que o custo para a montagem de uma cesta básica ou para a compra de cartões. Isso acontece porque a compra de merenda é feita em larga escala e o preparo dos alimentos é centralizado nas escolas, garantindo mais eficiência ao processo.

Ou seja, as redes estão precisando injetar recursos emergenciais para garantia de segurança alimentar em tempos de pandemia. Mesmo que parte esteja usando também recursos do PNAE, isso pode significar que, ao longo do ano de 2020, esses recursos vão se esgotar mais rapidamente. Nesse sentido, quando as escolas reabrirem, as secretarias vão precisar repor o dinheiro usado atualmente dessa fonte, que poderá não ser suficiente para o resto do ano. Além disso, dado que – diferentemente do período de greves, em que não há manutenção da alimentação escolar – as ações dessa frente ocorrerão tanto durante o período sem

aulas presenciais como na reposição destas, é evidente que os gastos totais com essa rubrica serão mais elevados em 2020.

Outro ponto de alerta é que o estudo mapeou apenas as despesas de um mês com segurança alimentar. Porém, quanto mais durar a crise, mais recursos serão necessários para garantir alimentação aos(as) estudantes, agravando a situação orçamentária.

### 3. Outras possíveis soluções

A tabela a seguir apresenta o gasto médio das UFs previsto no exercício de 2020 para custear ações de formação de professores(as) voltada ao ensino remoto, elaboração de guias e materiais informativos e compra de materiais extras para o enfrentamento da pandemia.

Quando essa análise é desagregada por estado, é possível perceber que muitas secretarias conseguiram criar ações de formação de professores(as) e elaboração de materiais sem ter nenhum custo adicional. Um replanejamento das atividades de servidores(as) da educação ou até mesmo de empresas terceirizadas previamente contratadas pode ser colocado em prática para permitir a produção de conteúdos voltados para o enfrentamento da crise sem gasto adicional.

TABELA 9 – GASTO MÉDIO POR UF NAS OUTRAS AÇÕES DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO.

OUTRAS AÇÕES	GASTO MÉDIO POR UF
Formação de professores(as) voltada para o ensino remoto	R\$ 1.058.002,81
Elaboração de guias e materiais informativos	R\$ 104.666,67
<b>SOLUÇÕES</b>	
Compra de materiais extras para o enfrentamento da pandemia (ex.: EPI, álcool etc.)	R\$ 2.600.735,06

Tabela elaborada com base em levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público (Consed), com informações disponibilizadas por 22 secretarias estaduais de Educação em maio/2020.



## Redimensionamento de despesas durante a crise

Para além das despesas adicionais durante a pandemia, outro dado levantado foi a redução orçamentária dos principais grupos de despesa (pessoal, custeio e investimento). O contingenciamento é algo que costuma ocorrer usualmente nos diferentes níveis de governo brasileiros. Mas é nítido que tal processo dialoga com a previsão de queda na arrecadação em função da pandemia, como foi tratado na seção sobre receitas. Nesse contexto, o levantamento também mostra que nenhuma UF tem contado com recebimento de recursos emergenciais vindos de agências de fomento e organizações do Terceiro Setor, o que agrava ainda mais o cenário de queda das receitas na educação<sup>41</sup>.

A tabela a seguir mostra o percentual médio de reajuste (pós-crise) das despesas para o exercício de 2020, considerando a diferença entre dotação inicial e montante de despesas autorizadas<sup>42</sup>. Também foi calculado o per-

centual de reajuste total das despesas estaduais para educação a partir de uma média ponderada das UFs.

Nota-se que o **grupo de despesas com pessoal é o que sofre menor redução em relação ao previsto, menos de 1%, seja na média das UFs ou na queda total das despesas estaduais (média ponderada). Isso está relacionado ao perfil menos flexível dessa despesa. Despesas de custeio caíram pouco mais de 6% na média das UFs e cerca de 9% na média ponderada, possivelmente por conta do fechamento temporário das escolas e das estruturas das secretarias de Educação. As despesas de investimento, de natureza discricionária, tiveram redução de quase 12%. Na queda total, a redução foi de quase um quarto, sugerindo uma diminuição mais expressiva nas UFs com maior orçamento.** É de se esperar que o investimento tenha maior queda em relação aos demais grupos de despesa, uma vez que inclui ações que são mais facilmente adiáveis, como obras e reparos de infraestrutura.

TABELA 10 – ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: VARIAÇÃO MÉDIA ENTRE DESPESAS PREVISTAS (DOTAÇÃO INICIAL) E DESPESAS AUTORIZADAS EM 2020, POR GRUPO DE DESPESA.

	GRUPO DE DESPESA	% MÉDIA DE VARIAÇÃO NAS DESPESAS DAS UFs	% DE VARIAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO (MÉDIA PONDERADA)
ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Pessoal	-0,79%	-0,61%
	Custeio	-6,09%	-8,95%
	Investimento	-11,19%	-24,77%
	<b>SOLUÇÃO</b>		<b>% UFS QUE DECLARAM ADOTAR SOLUÇÃO</b>
	Recebimento de recursos emergenciais vindos de agências de fomento, organizações do 3º Setor etc.		0%

Tabela elaborada com base em levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público (Consed), com informações disponibilizadas por 22 secretarias estaduais de Educação em maio/2020. A primeira coluna apresenta uma média da variação entre a dotação inicial e a despesa autorizada em cada UF. A segunda coluna apresenta a variação entre a dotação inicial total e a despesa autorizada total das 22 UFs, ou seja, foram somados os valores estaduais. Essa segunda coluna equivale, portanto, à média ponderada pelo montante orçamentário de cada secretaria.

<sup>41</sup> No próximo levantamento que será feito com as UFs, esse tema poderá ser mais aprofundado, incluindo, por exemplo, recebimento de doações e estabelecimento de parcerias com instituições privadas.

<sup>42</sup> Foram consideradas apenas as despesas que têm como fonte recursos advindos do Fundeb e recursos de impostos próprios vinculados à educação.

Por fim, apresenta-se a seguir uma tabela que ilustra a magnitude das despesas adicionais para enfrentamento da pandemia. Nela, somou-se o total das ações com ensino remoto, formação de professores(as), elaboração de guias e compra de materiais e a estimativa com despesas de segurança alimentar para um e para quatro meses e calculou-se quanto esse

somatório representa em relação à dotação inicial e ao total de despesas autorizadas nas secretarias. Esse cálculo exclui orçamento com pessoal, uma vez que as despesas extraordinárias apresentadas são de natureza de custeio ou de investimento. Os resultados são mostrados a seguir, por macrorregiões, com o intuito de mostrar a heterogeneidade do país:

**TABELA 11 – DESPESAS ADICIONAIS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS INICIAIS E AUTORIZADAS, POR MACRORREGIÃO.**

MACRORREGIÕES	% DESPESAS ADICIONAIS COM A PANDEMIA EM RELAÇÃO À DOTAÇÃO INICIAL (SEM PESSOAL) (cálculo de 1 mês para segurança alimentar)	% DESPESAS ADICIONAIS COM A PANDEMIA EM RELAÇÃO À DESPESA AUTORIZADA (SEM PESSOAL) (cálculo de 1 mês para segurança alimentar)	% DESPESAS ADICIONAIS COM A PANDEMIA EM RELAÇÃO À DESPESA AUTORIZADA (SEM PESSOAL) (cálculo de 4 meses para segurança alimentar)
<b>CENTRO-OESTE</b>	1,8%	1,9%	6,6%
<b>NORDESTE</b>	5,0%	5,1%	16,0%
<b>NORTE</b>	8,3%	8,3%	14,5%
<b>SUDESTE</b>	3,1%	5,1%	7,9%
<b>SUL</b>	2,9%	3,0%	10,4%
<b>BRASIL</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,9%</b>	<b>12,0%</b>

Tabela elaborada com base em levantamento realizado pela Frente de Melhoria do Gasto Público (Consed), com informações disponibilizadas por 22 secretarias estaduais de Educação em maio/2020. Para cada UF, somou-se o total de gastos com ensino remoto, segurança alimentar (cálculo para apenas um mês e para quatro meses) e outras despesas e calculou-se quanto isso representa em relação à dotação inicial e à despesa autorizada. Na tabela, é apresentada a média desse percentual para cada macrorregião e a média total do Brasil.

Analisando as duas primeiras colunas, que consideram apenas um mês de gastos com segurança alimentar, os percentuais variam de 1,8% a 8,3% no caso da dotação inicial, e de 1,9% a 8,3% para despesa autorizada. Dado o cenário de contingenciamento orçamentário até o momento atual (pós início da crise) para a maioria dos estados, é natural que a porcentagem seja maior para a despesa autorizada do que para a dotação inicial. Isso só não acontece para a região Norte, cujos estados não sinalizaram alterações orçamentárias no questionário realizado. Entretanto, é de se esperar que ainda haja, em todas as UFs, alterações no orçamento para os próximos meses, impactando de forma negativa o montante total disponível para a educação.

A análise da terceira coluna mostra um cenário mais preocupante, uma vez que visa dimensionar o tempo mínimo de duração da crise e o quanto isso de fato afeta em termos orçamentários as políticas para segurança alimentar. Ou seja,

**estima-se que as despesas adicionais para o enfrentamento da crise representam 12% das despesas de custeio e investimento autorizadas até maio de 2020**, um percentual que revela que o montante de novas despesas é significativo.

Ao mesmo tempo que o contingenciamento das despesas impacta majoritariamente custeio e investimento, é justamente nesses grupos que os estados terão que alocar as despesas para conter a crise. Ou seja, as demais despesas dessa natureza serão consideravelmente comprimidas em função da queda nas receitas. Levando em conta a premissa de que os gastos com pessoal (principal despesa) são pouco flexíveis, tem-se um cenário muito preocupante e que demandará importantes decisões dos(as) gestores(as) educacionais.

**Em síntese, as secretarias contam com orçamentos reduzidos em relação à dotação inicial, embora mais gastos sejam necessários para lidar com a crise da pandemia.**

## Indicativo de gastos adicionais no retorno às atividades presenciais

Conforme mencionado, neste momento de crise, as secretarias estão se organizando e planejando diariamente ações de respostas. Nesse sentido, percebeu-se que o momento inicial da pandemia foi caracterizado por soluções voltadas, majoritariamente, para a estruturação do ensino remoto e para a garantia da segurança alimentar dos(as) estudantes e respectivas famílias. Porém, **em breve, as redes deverão se planejar para estruturar a reabertura das escolas e a retomada do ensino presencial no momento em que os órgãos de saúde e os governos estaduais sinalizarem a viabilidade e a segurança do fim do isolamento**<sup>43</sup>.

Dessa forma, o estudo feito junto aos estados terá uma segunda rodada para que seja possível mensurar com mais detalhes as despesas extraordinárias decorrentes do retorno às aulas presenciais. Por exemplo, a expectativa é que haja gastos com a compra de equipamentos de

segurança e higiene (equipamentos de proteção individual - EPI, álcool em gel, materiais de limpeza etc.), a reforma ou construção de novos banheiros, entre outros. Também é possível que haja um redimensionamento para a redução das turmas, garantindo que os(as) estudantes fiquem a uma distância segura uns dos outros – o que pode requerer ampliação dos espaços e turnos de aula e contratação ou aumento da carga horária de profissionais da educação.

Haverá também despesas de infraestrutura pedagógica voltadas para reduzir os déficits de aprendizagem decorrentes do ensino remoto. Aulas de reforço, por exemplo, podem ser colocadas em prática. A possibilidade de abertura das escolas aos finais de semana também pode gerar despesas adicionais para as redes, que deverão garantir segurança, limpeza, merenda e horas extras dos(as) profissionais nesses dias.

---

**43** O Observatório de Educação – plataforma criada pelo Instituto Unibanco com conteúdos sobre Ensino Médio e gestão – apresenta recomendações de organizações internacionais para o período de reabertura das instituições de ensino. Disponíveis em: <<https://www.instituto-unibanco.org.br/observatorio-destaca-recomendacoes-para-reabertura-das-escolas/>>.



## Síntese propositiva

A pandemia da covid-19 tem impactado o funcionamento das sociedades em todo o mundo, levando a políticas de isolamento social necessárias ao combate ao avanço da contaminação viral. Nesse contexto, boa parte das escolas teve suas atividades presenciais suspensas, e no Brasil não foi diferente, com todas as redes públicas de educação mantendo apenas atividades pedagógicas remotas. No plano nacional, o Congresso tem votado novas legislações para flexibilizar o número de dias letivos, a utilização de recursos do PNAE para compra de cestas básicas a serem distribuídas para as famílias, entre outras ações. O Conselho Nacional de Educação (CNE), por sua vez, tem editado pareceres de orientação às redes de educação, as quais conduzem diferentes soluções para atividades a distância que mantenham engajados alunos(as), famílias e profissionais da educação no processo de aprendizagem.

Governos estaduais e municipais têm, portanto, novas incumbências de ações que demandam recursos financeiros para sua execução. Contudo, a crise econômica decorrente da pandemia tem afetado substancialmente o nível de arrecadação tributária dos governos locais. Como 72% do financiamento da educação brasileira é composto por impostos vinculados à área, a queda de receitas tributárias leva conseqüentemente a uma redução drástica da disponibilidade fiscal para o investimento na Educação Básica. As simulações preliminares consideram que as redes estaduais podem ter queda de 8% a 25%, a depender do cenário, no montante destinado a despesas educacionais – o que significa um potencial de redução de R\$ 28 bilhões considerando todas as unidades da Federação.

Por outro lado, o levantamento de despesas de 22 redes estaduais mostra que há uma previsão de gastos adicionais da ordem de

pelo menos R\$ 2 bilhões durante os primeiros meses de pandemia e suspensão das aulas presenciais. São despesas com ensino remoto, garantia de alimentação dos(as) estudantes, comunicação com as famílias, compra de infraestrutura tecnológica, patrocínio de pacotes de dados de internet, além de gastos com formação de professores(as), compra de materiais de higiene e elaboração de guias informativos.

**A soma dos dois movimentos gera uma necessidade de recursos nas redes estaduais de educação que pode atingir o montante de R\$ 30 bilhões. Esse subfinanciamento comprimirá despesas educacionais de custeio e investimento, tão fundamentais para garantir uma saída sustentável da crise, com possibilidade de afetar também a execução de despesas obrigatórias, como o pagamento de salários. O risco, portanto, é de significativa desorganização das redes de educação em todo o país.**

O cenário torna-se ainda mais desfavorável quando se considera 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 a possível abertura das escolas aos finais de semana. Os estudos que se seguirão a este primeiro relatório, contemplando também o quadro fiscal dos municípios, buscarão mensurar os custos estimados de um processo adequado de retorno às aulas.

A queda de receitas e a pressão por novas despesas torna nítido que os(as) gestores(as) devem procurar usar os recursos de forma ainda mais eficiente e efetiva durante o período de enfrentamento da pandemia. Ao mesmo tempo que as respostas devem ser rápidas e assertivas, é importante reforçar a

necessidade de que todas as decisões sejam sempre informadas por evidências. Uma boa gestão orçamentária, nesse sentido, pode ser chave para apoiar as secretarias de Educação neste momento tão delicado, e a troca de boas práticas é fundamental.

Um tema para intercâmbio de estratégias é a distribuição às famílias (por meio de cartões magnéticos) dos recursos para a aquisição direta de alimentos para os(as) estudantes, algo que minimiza os riscos sanitários da distribuição de kits de alimentos – ação que já vem sendo adotada por 12 redes estaduais. **A alteração da Lei nº 11.947/2009, permitindo que recursos do PNAE pudessem ser usados nessa estratégia<sup>44</sup>, seria vantajosa para estimular a adoção coordenada dessa estratégia de segurança alimentar.**

Paralelamente à qualidade da gestão dos recursos, há um esforço fiscal que o Brasil precisará fazer para salvaguardar o orçamento das redes de educação durante a pandemia, de modo a impedir graves desorganizações que seriam obstáculos ao desenvolvimento socioeconômico do país durante e após a crise. Isso requererá ações legislativas e executivas para evitar o possível colapso financeiro das redes de educação. Este relatório é concluído com algumas das estratégias que o Brasil deve considerar como resposta ao impacto fiscal da pandemia no financiamento da Educação:

<sup>44</sup> É fundamental expressar a importância da preservação das demais obrigações relativas ao PNAE, como o percentual mínimo de recursos para aquisição de produtos de agricultura familiar.

**No âmbito das secretarias de educação,**  
1) empreender esforços de racionalização de gastos, buscando otimizar todos os recursos existentes e economizar se e onde for possível.

**No âmbito do Congresso Nacional e do Governo Federal,**  
2) Preservar a vinculação mínima de 25% da receita líquida de impostos e transferências de estados e municípios, considerando este mesmo percentual de vinculação para todas as medidas de auxílio e/ou compensações financeiras derivadas da queda de arrecadação tributária.

3) Preservar e eventualmente ampliar o orçamento dos programas suplementares federais (PNAE, PNATE, PDDE e PNLD) e as despesas do Ministério da Educação para assistir financeiramente estados e municípios em ações específicas.

4) Socorro emergencial da União direcionado à Educação de estados e municípios, antes do final do exercício de 2020, caso persista lacuna de recursos para custear a Educação Básica.

5) Aprovar com urgência a renovação e o aprimoramento do Fundeb, dotando as redes de educação de previsibilidade orçamentária para 2021 e impedindo um grave subfinanciamento adicional a grande parte das redes do país.





TODOS  
PELA  
EDUCAÇÃO