COVID-19 IMPACTO FISCAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA

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

TERCEIRO RELATÓRIO SUMÁRIO EXECUTIVO





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.

INTRODUÇÃO

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 brasileiras.

No centro dessas discussões, é fundamental considerar as condições efetivas das redes públicas de educação para financiar despesas de adequação dos sistemas educacionais no contexto de enfrentamento da atual crise. 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 três estudos da série *Covid-19: Impacto Fiscal na Educação Básica*, produzida pelo Todos Pela Educação e pelo Instituto Unibanco.

O objetivo 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.

METODOLOGIA

A fim de estimar a diminuição da disponibilidade fiscal para investimento em educação, foram feitos um mapeamento de projeções tributárias e uma análise da base de dados do Tesouro Nacional. A partir disso, realizaram-se simulações que contemplam a totalidade dos estados e o Distrito Federal e 5.359 municípios (96,2% do total).

Em paralelo, foram calculadas as possíveis despesas adicionais com educação para o enfrentamento da pandemia. As informações sobre as principais ações promovidas pelas redes estaduais e os respectivos custos foram levantadas no âmbito da Frente de Melhoria do Gasto Público do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), com respostas de 25 UFs. As despesas municipais foram calculadas a partir de um questionário respondido por 82 municípios de médio e grande porte, coleta que contou com o apoio técnico da Frente Nacional de Prefeitos.

PRINCIPAIS RESULTADOS

QUEDA NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NOS MUNICÍPIOS E ESTADOS

A severa retração da economia em função da pandemia de covid-19 levou à queda na arrecadação tributária nos estados e municípios e consequentemente à redução da disponibilidade fiscal mínima para investimento em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). As condições fiscais da União também foram afetadas, mas sua capacidade de emissão

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.

de dívida permite manter o patamar de despesas em cenário de crise fiscal como o atual. Foram projetados três cenários hipotéticos de retração tributária dos governos municipais e estaduais em 2020, definidos a partir das balizas de meta-análise de estudos tributários de diversas instituições

Tomando o conjunto de 38,3 milhões de estudantes nas redes municipais e estaduais de Educação Básica, isso significaria uma redução média no investimento anual por estudante de R\$ 345 no cenário A, R\$ 692 no cenário B e R\$ 1.038 no cenário C. Esse impacto será apenas parcialmente equilibrado, e apenas no caso de 25% das redes municipais, pelos recursos novos da complementação da União ao Fundeb em 2021.

Para além das estimativas médias, o estudo aponta também heterogeneidade no comportamento das arrecadações de tributos nos diferentes estados e municípios. Observando apenas os tributos estaduais, em Mato Grosso houve ampliação de 14,8% na arrecadação, ao passo que no Ceará a receita de tributos variou -11,1%.

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 ou elevado os níveis de atividade econômica e de arrecadação.

DESPESAS ADICIONAIS COM EDUCAÇÃO PARA ENFRENTAMENTO DA CRISE HUMANITÁRIA

Com o fechamento das escolas em março de 2020, as redes estaduais e municipais passaram a estruturar diversas ações de ensino remoto, implementar ações de formação de professores(as), elaborar guias e documentos orientadores e comprar materiais de higiene e proteção. Também realizaram ações para garantir a continuidade da segurança alimentar dos(as) estudantes. Somadas a essas iniciativas, as secretarias mantiveram boa parte de suas despesas ordinárias, por exemplo, com pagamento de pessoal.

Passados mais de seis meses de pandemia, as redes discutem protocolos para retomada das aulas presenciais ou híbridas. Isso significa mais despesas adicionais para as secretarias para garantir um retorno seguro às salas de aula.

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

ESTIMATIVA DE GASTOS DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

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. Quase a totalidade (96%) dos municípios envolvidos no estudo relataram ações relacionadas à segurança alimentar no primeiro semestre.

O levantamento de despesas mostrou uma estimativa de gastos adicionais em razão da pandemia que variaram de R\$ 230 a R\$ 490 por estudante, sem considerar ainda as despesas relativas ao retorno às aulas presenciais.

ESTIMATIVA DE GASTOS DAS SECRETARIAS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO

Das 25 UFs que participaram do levantamento, 88% adotaram entre 5 e 14 soluções de ensino remoto. Foram mapeadas iniciativas ligadas a aulas remotas, comunicação com famílias e estudantes, aquisição de pacote de dados e garantia de infraestrutura física e pedagógica. A estimativa de custos adicionais com ensino remoto em 2020 representa cerca de R\$ 500 milhões de reais.

Para garantir a continuidade da segurança alimentar, cerca de 85% das secretarias passaram a fazer entregas de cestas básicas ou kits e 45%, de cartões de alimentação, sendo que todas apresentam pelo menos uma dessas soluções. Estima-se que as despesas adicionais de alimentação são de R\$ 400 milhões/mês, o que pode levar a um total de R\$ 3,2 bilhões no ano.

Em relação a outras ações durante o período de fechamento das escolas, frisa-se também o alto custo da compra de materiais extras. Já em relação às formações de professores voltadas para o ensino remoto, 70% dos estados não tiveram nenhum gasto adicional com essa ação. Quanto à elaboração de guias e materiais informativos, esse número sobe para 80%. Estima-se que o gasto total com essas três ações (materiais, formação e guias informativos) seja de mais de R\$ 111 milhões em 2020.

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. Em relação a isso, buscou-se mapear a ampliação de despesas com pessoal e serviços e novas despesas com materiais, obras e outras ações para a retomada.

Apenas nove UFs conseguiram calcular possíveis aumentos nas despesas com pessoal e serviços em função da retomada das atividades presenciais. Além disso, 22 UFs informaram despesas previstas com aquisição de materiais; reformas; avaliações diagnósticas; infraestrutura pedagógica para redução de déficits de aprendizagem; e formação de equipes operacionais. O impacto total de novas despesas para o retorno é da ordem de R\$ R\$ 1,6 bilhão, sendo 48% com pessoal e serviços e 52% com materiais, obras e outras ações para reabertura.

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.

PRINCIPAIS 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.

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\$ 2,1 bilhões, podendo chegar até R\$ 5,3 bilhões no cenário com reabertura das escolas e entrega contínua de alimentação

SÍNTESE PROPOSITIVA

Há um esforço fiscal que o Brasil precisará fazer para salvaguardar o orçamento das redes de educação e minimizar a ampliação das desigualdades pedagógicas e sociais. Nesse sentido, esta nota técnica propõe uma síntese das estratégias que devem ser consideradas como resposta ao impacto da pandemia no financiamento da Educação Básica:

- 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.
- Aprovar medidas legislativas 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.
- 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.
- 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.
- 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.



