

Gestão da Educação na Pandemia: análise dos gastos educacionais nos estados em 2020

Lauana Simplicio Pereira

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

Yasmin de Sousa Pinheiro

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

Ursula Dias Peres

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

Resumo

Esta pesquisa busca entender o comportamento real do gasto em educação nos estados em 2020 e problematiza o modelo atual de financiamento. A análise dos dados orçamentários, à luz da literatura sobre financiamento educacional e impactos da pandemia, mostrou que a queda na arrecadação não ocorreu na magnitude esperada, porém os gastos com a função Educação reduziram em relação a 2019. Possíveis explicações estão ligadas ao fato de que: i) os valores repassados pela União aos estados, através da LC 173/2020, não foram vinculados à educação; ii) os gestores adotaram medidas mais conservadoras, em razão da incerteza econômica e da priorização à Saúde e; iii) a ausência de uma diretriz educacional nacional não colaborou para a rápida ação dos gestores estaduais.

Palavras-chave: **Educação. Pandemia. Gasto Educacional. Governos Estaduais. Coordenação.**

Education Management in the Pandemic: analysis of educational spending in the states in 2020

Abstract

This research seeks to understand the actual behavior of education spending in the states in 2020 and problematizes the current funding model. The analysis of the budget data, considering the literature on educational financing and pandemic impacts, showed that the revenue's drop did not occur in the expected magnitude, however, spending on the Education function reduced compared to 2019. Possible explanations are related to: i) the values transferred by the Union to the states, through Complementary Law 173/2020, were not linked to education; ii) managers adopted more conservative measures, due to economic uncertainty and the prioritization to Health and; iii) the lack of a national educational guideline did not collaborate to the quick action of state managers.

Keywords: **Education. Pandemic. Educational Expenses. State Governments. Coordination.**

Gestión Educativa en la Pandemia: análisis del gasto educativo en los estados en 2020

Resumen

Esta investigación busca comprender el comportamiento real del gasto en educación en los estados en 2020 y problematiza su modelo de financiamiento. El análisis de los datos presupuestarios, a la luz de la literatura sobre financiamiento educativo e impactos

pandémicos, mostrou que la caída de los ingresos no se produjo como esperado, pero el gasto en la función de la Educación disminuyó en relación con 2019. Las posibles explicaciones implican que: i) los valores transmitidos por la Unión a los estados, a través de la LC 173/2020, no estaban vinculados a la educación; ii) los gerentes adoptaron medidas más conservadoras, debido a la incertidumbre económica y la priorización a la salud y; iii) la ausencia de una directriz educativa nacional no colaboró para la rápida acción de los administradores estatales.

Palabras-clave: **Educación. Pandemia. Gasto Educativo. Gobiernos Estatales. Coordinación.**

Introdução

Períodos de crise tipicamente evidenciam desigualdades sociais existentes. Em 2020, com a pandemia da COVID-19, iniciaram-se crises em diferentes âmbitos: sanitário, econômico, fiscal e social. A pandemia, contudo, teria impacto fiscal duplo na Educação Básica: o aumento das despesas imediatas de reorganização para novo modelo de aulas e preparação para o retorno presencial, de um lado, e a redução de recursos tributários para educação, de outro (TODOS PELA EDUCAÇÃO; INSTITUTO UNIBANCO, 2020).

Ocorre que, nos estados e municípios, os impostos, majoritariamente estaduais, que compõem o financiamento da educação, incidem sobre produção e consumo e são dependentes da atividade econômica e capacidade tributária dos entes. As condições para a garantia do direito à educação, portanto, dependem da capacidade fiscal da localidade dos estudantes (ALVES et al., 2020). Como a pandemia impôs medidas de isolamento, com redução de atividades econômicas, houve a projeção de queda de arrecadação, o que poderia acarretar redução de R\$ 13 até R\$ 50,4 bilhões às redes estaduais e municipais (TODOS PELA EDUCAÇÃO; INSTITUTO UNIBANCO, 2020; ALVES et al., 2020).

Este estudo busca entender o comportamento real do gasto em educação nos estados em 2020, dado o contexto de pandemia e a esperada queda de arrecadação tributária, mapeando as escolhas alocativas realizadas, bem como problematiza o modelo de financiamento educacional centrado nos impostos sobre consumo.

Para isso, diferentes estratégias metodológicas foram empregadas. Inicialmente, realizamos a análise quantitativa de dados orçamentários da arrecadação de receitas e das despesas empenhadas com a função Educação nas 27 Unidades Federativas (UFs) disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) para os anos de 2019 e 2020. Os dados foram corrigidos pela inflação a preços de 2020.

Para melhor compreensão dos resultados alocativos, adotamos duas estratégias adicionais. Primeiramente, enviamos pedidos de esclarecimentos via Lei de Acesso à Informação (LAI) para os entes, com questões sobre gastos educacionais relacionados à pandemia. Concomitantemente, selecionamos dez estados que apresentaram variação negativa dos gastos empenhados com educação acima da média observada, de -9,1%, (Tabela 1), e buscamos o detalhamento das despesas realizadas em 2019 e 2020 em seus respectivos Portais da Transparência, uma vez que os dados do Siconfi não nos permitem maiores detalhamentos. O objetivo foi entender quais elementos de despesa¹ sofreram

¹ O elemento é uma classificação orçamentária que identifica as despesas por objeto de gasto (vencimentos e vantagens fixas, diárias, material de consumo, serviços de terceiros), com regramento definido pela Portaria Interministerial nº 163 de 2001.

redução. Entre os estados, obtivemos dados comparáveis para oito deles e isolados para um (Goiás). A análise orçamentária foi apoiada pela literatura sobre financiamento educacional, por produções recentes que analisam os impactos da pandemia na educação e das medidas de enfrentamento adotadas pelos governos, incluindo regramentos legais emitidos.

O texto está dividido em quatro seções, além desta introdução e considerações finais. Na primeira, realizamos breve apresentação do financiamento educacional no país, apresentando seus principais mecanismos e limitações; na segunda, apresentamos as implicações da pandemia nas receitas e gastos com educação dos estados; na terceira, discutimos possíveis determinantes e motivações para esse cenário de retração do gasto; por fim, tratamos do papel do governo federal na coordenação dos estados para a gestão da pandemia.

Financiamento em educação no Brasil: avanços e desafios

O marco legal da política educacional brasileira, incluindo sua dimensão de financiamento, é representado pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB - Lei nº 9.394) e por um conjunto de normas infraconstitucionais. O principal mecanismo de financiamento adotado foi a vinculação de impostos, que determinou a aplicação de, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no caso da União e 25% para estados e municípios (BRASIL, 1988; MARTINS, 2010). Desde então, o Estado passou a assumir a forma de federalismo cooperativo (MARTINS, 2010), na medida em que a tomada de decisão envolve um labirinto de decisões separadas de instituições e níveis diferentes.

Assim, a Constituição prevê a repartição de competência entre os entes na prestação de serviços educacionais. À União cabe o papel de coordenar a promoção das políticas educacionais, refletido em sua função tanto normativa, ao legislar sobre as diretrizes e bases nacionais da educação (art. 22, XXIV), quanto em suas funções supletiva e redistributiva (*caput*), relacionadas à organização do sistema federal de ensino, transferências de recursos aos entes, e financiamento das instituições públicas federais. Quanto aos estados, devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio, e a LDB também acrescenta a responsabilidade de priorizarem o oferecimento do ensino médio e colaborarem com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Já aos municípios cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e infantil, além de manter, com a cooperação técnica e financeira da União e de Estados, programas de educação infantil e de ensino fundamental (BRASIL, 2006).

Outro aspecto importante do financiamento foi a instituição de fundos, como o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que vigorou de 1997 até 2006, e teve um importante papel na universalização no ensino fundamental e introduziu a preocupação com a equidade (MARTINS, 2010). Após isso, o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) entrou em vigor, apresentando como um dos seus principais resultados a redução das desigualdades do financiamento da educação entre os entes subnacionais, possível graças à efetiva complementação da União aos recursos do fundo – praticamente inexistente no modelo anterior (VASQUEZ, 2005).

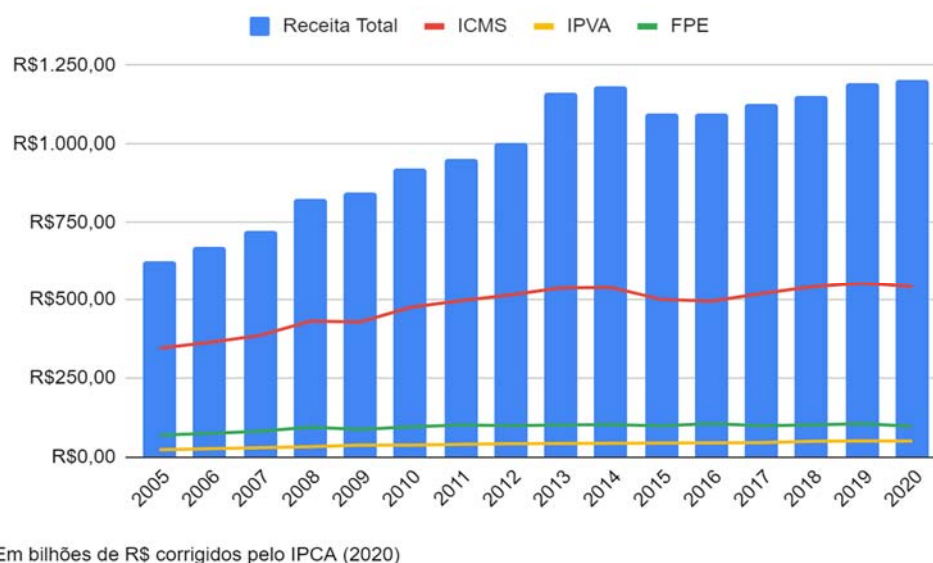
A estrutura de financiamento educacional brasileiro é mista e complexa, a maior parte dos recursos advém de fontes do aparato fiscal (CASTRO, 2011), ou seja, da vinculação de impostos à MDE. Além dos impostos federais, a cesta de impostos que compõe o Fundeb é

formada de impostos estaduais que incidem sobre produção e consumo², atrelados fundamentalmente à atividade econômica, portanto, oscilantes em momentos de crise, o que impacta diretamente a disponibilidade de recursos para educação.

Dentre os impostos, destaca-se a participação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), calculado principalmente com base no valor adicionado na indústria, na agricultura e serviços. Estudos já evidenciam a obsolescência do imposto (AFONSO; LUKIC; CASTRO, 2018; ORAIR; GOBETTI, 2018; PERES et al., 2020), em função da queda de sua participação na carga tributária global, dada a perda de potência econômica da indústria no Brasil, enquanto os serviços, já majoritários e crescentes, contribuem apenas indiretamente para a arrecadação do imposto, através dos insumos.

Acrescentando-se aos fatores estruturais, relacionados à própria composição e cálculo do imposto prevista normativamente, também há fatores conjunturais, uma vez que se observa uma queda acentuada da arrecadação com a recessão econômica desde 2014, como se pode ver no gráfico abaixo. Quando há a queda do ICMS, conseqüentemente, ocorre redução dos recursos disponíveis para aplicação em MDE.

Gráfico 1 – Receita Líquida dos Estados e Impostos e Transferências de 2005 a 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro). Extração de dados realizada em julho de 2021.

O modelo atual de financiamento em educação, calcado em um imposto atrelado ao consumo, mostra-se problemático, especialmente em um ano atípico como 2020, marcado pela pandemia. O financiamento educacional e sua política de fundos são sensíveis às intempéries circunstanciais. Apesar disso, como será apresentado nas seções seguintes,

² Dos 25% vinculados à educação, 20% dos seguintes impostos compõem a receita estadual do Fundeb: FPE – Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal; FPM – Fundos de Participação dos Municípios; ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação; ICMS; IPVA – Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores; IPI – Exportação – Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações; cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios; e compensação financeira pela desoneração das exportações (LC nº 87/1996).

alguns estados não tiveram um decréscimo de arrecadação tão significativo quanto esperado e, em certas situações, até aumentaram comparativamente ao ano anterior.

Implicações da pandemia nas receitas e gastos com educação dos estados

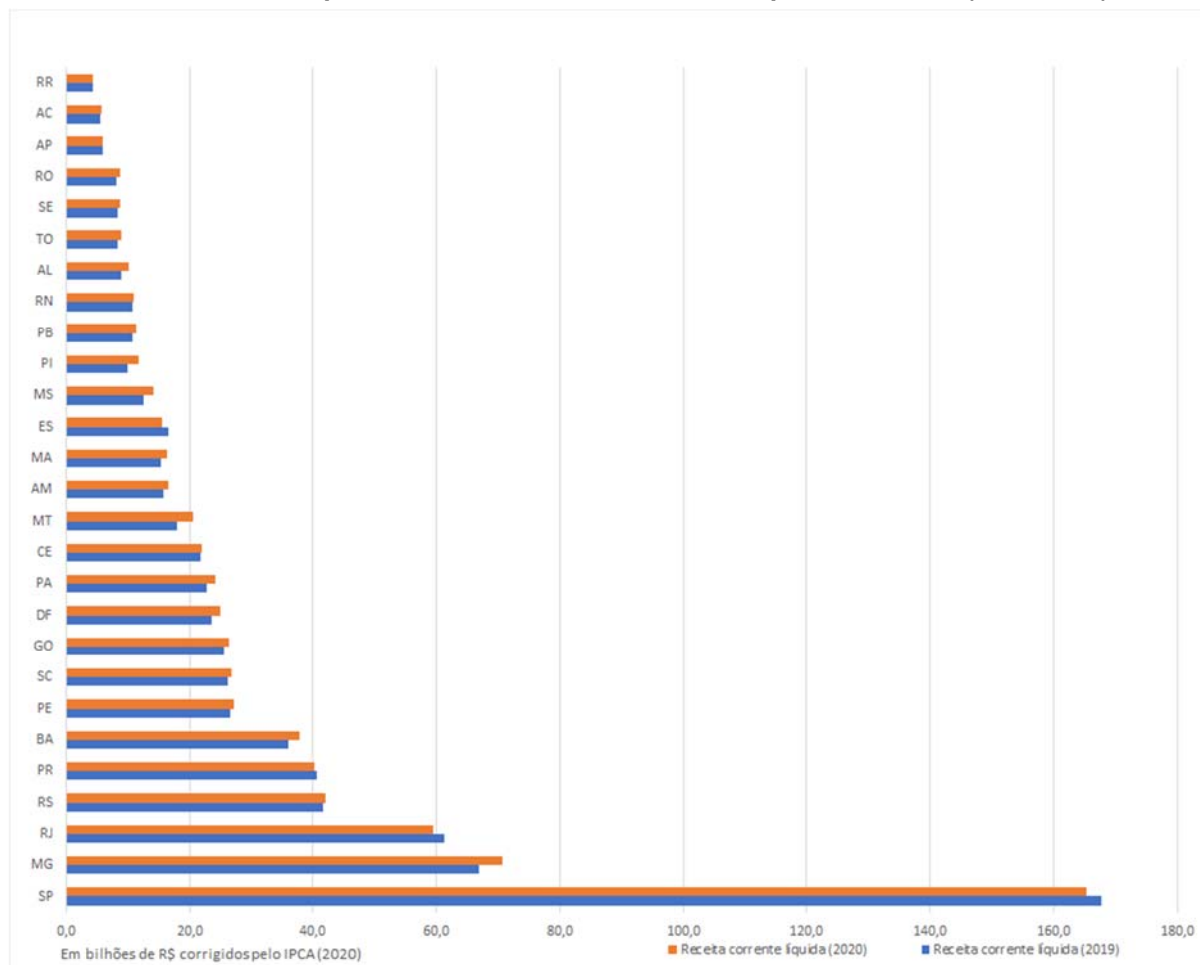
Os estados brasileiros são o segundo maior financiador da educação no país – sendo os municípios os primeiros, mas que notadamente o realizam a partir de receitas arrecadadas nos níveis estadual e federal (ICMS, FPE e FPM). Em 2017, a União era responsável por financiar 14% dos recursos alocados para a educação, enquanto os estados eram responsáveis por 42% e, os municípios, por 44% (OCDE, 2020, p. 319). Com a pandemia, houve grande preocupação acerca da capacidade de os governos arcarem com seus compromissos, face à queda de arrecadação ao mesmo tempo que se fazia necessária a expansão do gasto em áreas como saúde e proteção social (TODOS PELA EDUCAÇÃO; INSTITUTO UNIBANCO, 2020; ALVES et al., 2020).

Análise de Alves et al. (2020) realizou estimativas de perdas no orçamento da educação básica do país, com base em cenários do impacto na arrecadação de impostos. O modelo tomava em conta um primeiro cenário, em que haveria redução anual na arrecadação de ICMS, Cota-Parte do ICMS³, ICMS-Desoneração e ISS de 10% e queda nas transferências no FPE e FPM de 5%. Em um segundo cenário, a queda seria de 20% e 10% nos dois grupos de receita considerados, respectivamente; e, por fim, no último cenário as quedas mais pessimistas, de 30% e 15%, respectivamente. Caso o primeiro cenário se concretizasse, os pesquisadores estimaram perda de cerca de 7% da receita líquida de impostos (comparado a dados de 2018), o que implicaria queda de R\$ 16,6 bilhões dos recursos que poderiam ser destinados à educação básica. No segundo cenário, a queda seria de 14%, perda de R\$ 33,5 bilhões e, no último cenário, haveria queda de 21,1% das receitas, o que implicaria perda de R\$ 50,4 bilhões (ALVES et al., 2020).

Corroborando análises pessimistas sobre a arrecadação, no segundo trimestre de 2020, o primeiro período mais crítico de restrição de atividades econômicas pelo qual passou o Brasil naquele ano, diversos estados constataram perdas na arrecadação de ICMS. Segundo dados do Conselho de Secretários de Fazenda, os estados brasileiros registraram perda média de 18% na arrecadação do ICMS no segundo trimestre de 2020, comparado ao mesmo período de 2019. Os números evidenciam que a situação dos governos estaduais era bastante heterogênea. Com exceção do Mato Grosso, os demais governos estaduais registraram perda na arrecadação – desde perdas pequenas, como Mato Grosso do Sul (-3%), a perdas bastante significativas, como no Ceará (-28%). O conselho estimava que as perdas continuassem nos meses seguintes, pois, ainda que houvesse retomada gradual de atividades econômicas, os efeitos negativos da crise perdurariam (VIEIRA, 2020).

Ocorre que, a partir do segundo semestre, a trajetória da arrecadação dos estados começa a denotar recuperação. Ao contrário das expectativas de declínio, levantamento de Peres e Pereira (2021) demonstra que os estados encerraram 2020 com arrecadação positiva em relação a 2019 em alguns casos e, na maior parte, em cenário favorável ao projetado.

³ A Constituição Federal de 1988 determina que 75% dos recursos ICMS permaneçam na esfera estadual, devendo o restante ser rateado entre os municípios com base em índice de participação. A parcela destinada aos municípios chama-se cota-parte.

Gráfico 2 – Comparação das Receitas Correntes Líquidas das UFs (2019/2020)

Fonte: Reproduzido a partir de Peres e Pereira (2021).

Das 27 UFs, apenas quatro – ES, PR, RJ e SP – arrecadaram um montante de Receita Corrente Líquida⁴ (RCL) menor em 2020. Todas as demais superaram a receita do ano anterior, contrariando expectativas de que o segundo semestre consolidaria a perda arrecadatória dos entes, observada nos meses iniciais da pandemia no país.

Essa situação pode ser entendida a partir de, pelo menos, dois movimentos. Um deles foi o aquecimento da atividade econômica a partir da injeção do auxílio emergencial. Outro ponto, mais diretamente conectado, trata-se da aprovação da Lei Complementar Federal 173, de 2020, que criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e estabeleceu medidas fiscais de apoio aos estados e municípios. Os estados receberam um auxílio financeiro de R\$ 44,4 bilhões transferido pela União, em duas distintas modalidades: R\$ 7,4 bilhões para compensar a redução do valor nominal dos recursos que seriam enviados pela União ao FPE e outros R\$ 37 bilhões, dos quais R\$ 7 bilhões vinculados para as áreas de saúde e assistência social (BRASIL, 2020a).

⁴ A Receita Corrente Líquida (RCL) é calculada a partir da receita corrente total do ente, deduzidas, no caso dos estados, as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional e a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

Embora alguns estados tenham percebido arrecadação maior em 2020 e outros tenham tido redução das receitas em magnitude abaixo da esperada, identificamos que as despesas empenhadas totais em educação executadas pelos governos estaduais foram reduzidas.

Realizamos o levantamento dos gastos empenhados na função Educação em todas as UFs nos anos de 2019 e 2020, disponíveis no Siconfi. A correção pela inflação permite perceber a redução das despesas empenhadas totais em todas as UFs. Isto é, todas elas gastaram menos em educação no ano de 2020, comparativamente a 2019. Em 2019, o total empenhado na função Educação por todas as UFs foi de R\$ 124,6 bilhões, em valores reais. Já em 2020, o total empenhado foi de R\$ 113,2 bilhões, o que significa uma retração de 9,1%. Alguns estados merecem destaque, como Goiás, onde a queda foi da ordem de 38%; o Piauí, com queda de 23%, e Rio de Janeiro, que em 2020 empenhou menos 20% dos recursos com educação comparativamente a 2019.

Tabela 1 – Valores empenhados na função Educação, por estado – corrigido a preços de 2020 (IPCA)

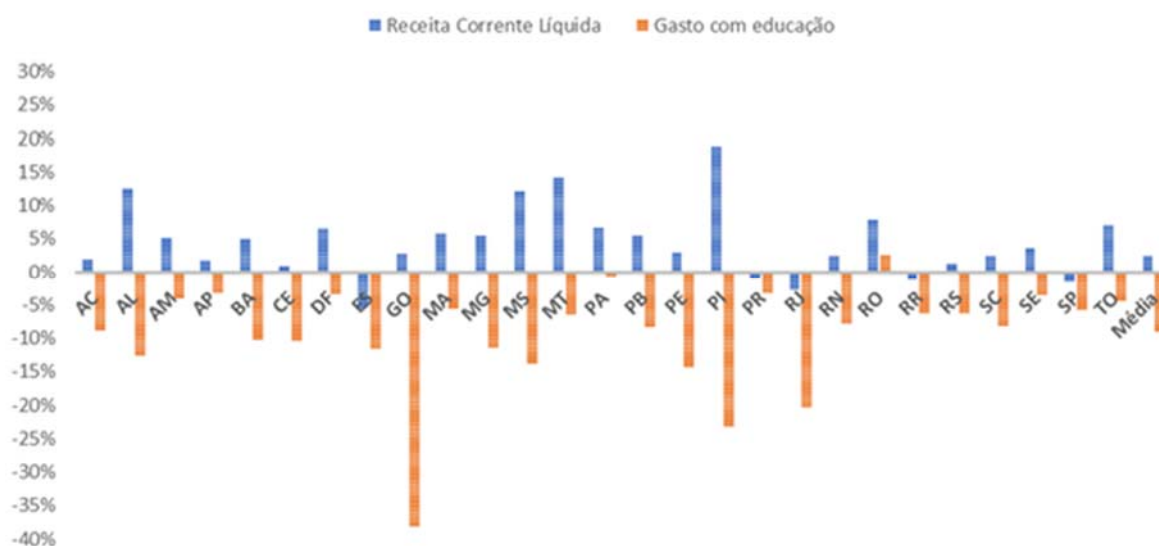
em milhões de R\$			
UF	2019	2020	Variação
AC	1.466	1.335	-8,9%
AL	1.366	1.193	-12,6%
AM	3.481	3.340	-4,1%
AP	1.183	1.144	-3,3%
BA	5.685	5.104	-10,2%
CE	3.443	3.082	-10,5%
DF	5.025	4.853	-3,4%
ES	1.483	1.311	-11,6%
GO	5.690	3.524	-38,1%
MA	2.812	2.656	-5,6%
MG	9.950	8.819	-11,4%
MS	1.889	1.627	-13,9%
MT	2.871	2.684	-6,5%
PA	3.767	3.740	-0,7%
PB	2.366	2.170	-8,3%
PE	3.266	2.798	-14,3%
PI	1.687	1.294	-23,3%
PR	9.628	9.317	-3,2%
RJ	6.849	5.455	-20,4%
RN	1.515	1.396	-7,8%
RO	1.367	1.402	2,6%
RR	687	643	-6,3%
RS	3.986	3.736	-6,3%
SC	3.884	3.562	-8,3%
SE	1.101	1.062	-3,5%
SP	36.823	34.696	-5,8%
TO	1.311	1.252	-4,5%
Total	124.579	113.195	-9,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi. Extração de dados realizada em julho de 2021.

Esse primeiro levantamento, que demonstra a queda real da despesa empenhada com educação em todos os estados, com exceção de Rondônia, contraria a expectativa abordada na introdução deste texto, qual seja, de que maiores despesas seriam empenhadas na área educacional para garantir o acesso ao ensino remoto a todos os estudantes e professores, além de maiores gastos empenhados com a readequação de unidades escolares para garantia do atendimento de protocolos de biossegurança.

Dada essa primeira constatação, comparamos a variação da RCL dos estados entre 2019 e 2020 com a variação encontrada nos gastos empenhados em educação. Seria razoável pensar que o impacto negativo da despesa empenhada com educação, isto é, a queda, seria menor naqueles estados em que houve maior aumento de receita entre 2019 e 2020.

Gráfico 3 – Variação da Receita da Corrente Líquida e da despesa empenhada em Educação nos estados entre 2019 e 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi. Extração de dados realizada em julho de 2021.

Das 22 UFs que tiveram aumento de receitas em 2020, 21 delas (com exceção de Rondônia) reduziram as despesas empenhadas com educação. Nas cinco UFs onde houve queda nas receitas, percebe-se que a proporção da queda do ingresso de recursos foi menor que a proporção da queda do gasto empenhado com educação. Há destaque para o caso do Rio de Janeiro, onde as receitas retraíram na ordem de 2,8%, quando os gastos empenhados com educação retraíram 20,4%. Por outro lado, Mato Grosso do Sul, Piauí, Bahia, Minas Gerais e Mato Grosso, que obtiveram ganho expressivo de receitas, ainda assim reduziram significativamente o financiamento educacional. No caso do Piauí, por exemplo, registrou-se um aumento de 18,9% da receita e 23,3% de queda na despesa empenhada educacional. Na mesma direção, Mato Grosso do Sul registrou um aumento de 12,1% nas receitas e 13,9% foram cortados do gasto total empenhado com educação.

A tabela a seguir detalha os valores empenhados com Educação no nível de sua subfunção. Os gastos caem em sete das dez tipologias de subfunções utilizadas, com exceção da Educação Especial, Infantil e Fundamental.

Tabela 2 – Valores empenhados na função Educação pelos estados, por subfunção – corrigido a preços de 2020 (IPCA)

Subfunção	2019	2020	Variação
Educação Básica	34.770.633.999	28.375.398.094	-18,4%
Educação de Jovens e Adultos	1.401.622.083	974.835.923	-30,4%
Educação Especial	1.594.925.515	2.022.715.700	26,8%
Educação Infantil	535.574.729	632.165.076	18,0%
Ensino Fundamental	18.173.521.054	19.878.708.339	9,4%
Ensino Médio	21.421.018.838	21.078.677.920	-1,6%
Ensino Profissional	2.347.985.668	2.113.591.026	-10,0%
Ensino Superior	10.924.682.068	10.658.881.208	-2,4%
FU12 - Administração Geral	17.372.009.576	15.070.976.810	-13,2%
FU12 - Demais Subfunções	16.037.275.533	12.388.741.222	-22,8%
Total	124.579.249.062	113.194.691.317	-9,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi. Extração de dados realizada em julho de 2021.

Esse dado mostra queda acima de 30% dos gastos empenhados com Educação de Jovens e Adultos e 18,4% na Educação Básica, que computa a maior parcela de despesas estaduais com educação. Com isso, identifica-se a escolha alocativa dos estados no sentido de, ainda que tenham arrecadado acima do esperado, reduzir as despesas educacionais. Na seção a seguir, discutimos aspectos que buscam entender tal alocação de recursos.

Determinantes da queda do gasto em educação nos estados em 2020

A redução dos gastos empenhados em educação observada nos estados brasileiros pode ser resultado de, pelo menos, dois motivos: em primeiro lugar, em razão de o principal mecanismo que recompõe as receitas dos governos estaduais – a Lei Complementar (LC) 173/2020 – não ter priorizado a vinculação dos recursos para MDE e, segundo, a paralisação de alguns tipos de gastos em função do modelo de ensino remoto, sem perspectiva sobre a duração da pandemia e consequente estimativa de quanto tempo tal modalidade de ensino se faria necessária.

A compensação de receitas realizadas pela União repassou recursos aos entes subnacionais por meio de transferências intergovernamentais, na modalidade de auxílio financeiro, portanto, sem vinculação constitucional de 25% à MDE (BRASIL, 2020a), ainda que compensasse as perdas do ICMS.

Mantinha-se, contudo, a obrigatoriedade de aplicação mínima de 25% dos impostos em educação, mas, como a base arrecadada de impostos de fato sofreu redução, a diminuição do montante total de aplicação obrigatória era esperada. Destacamos, no entanto, que a própria obrigatoriedade constitucional de aplicação mencionada foi questionada por mandatários, notadamente prefeitos, argumentando impossibilidade de cumprimento em razão das restrições ocasionadas pela pandemia.

Mapeamos diversas consultas sobre o tema realizadas por prefeituras aos Tribunais de Contas estaduais e municipais. Consulta formulada pela União de Municípios da Bahia ao Tribunal de Contas questionava:

Perante o cenário da pandemia, com o fechamento das escolas públicas municipais, os Municípios ficarão obrigados a cumprir os índices constitucionais de 25% para manutenção e desenvolvimento do ensino e 60% para pagamento dos profissionais do magistério? (BAHIA, 2020).

Perguntas similares foram realizadas em consultas a outros Tribunais, como os do Espírito Santo, Pernambuco, Minas Gerais e Goiás. Em todas elas, observa-se que a racionalidade dos gestores concebia que, tendo a pandemia obrigado o fechamento de escolas, conseqüentemente haveria redução de gastos na educação. Essa percepção colide com o que primeiramente apontaram estudiosos da área educacional, que previam a necessidade de expansão de gasto da educação em razão da necessidade de implantação do modelo remoto de ensino e da preparação das unidades escolares para o retorno presencial, quando seguro (TODOS PELA EDUCAÇÃO; INSTITUTO UNIBANCO, 2020; ALVES et al., 2020).

As respostas dos Tribunais foram uníssonas em negar a possibilidade de desobrigação do cumprimento constitucional, sem que igual modificação constitucional fosse realizada, claramente explicitando tal possibilidade, o que não ocorreu (BAHIA, 2020; PERNAMBUCO, 2020; GOIÁS, 2020; ESPÍRITO SANTO, 2020).

Na prática, a visão refletida pelos gestores nas mencionadas consultas aos Tribunais de Contas, de que a adoção do ensino remoto geraria economia de despesas, de fato parece ter se consolidado, pois, conforme demonstrado na seção anterior, 26 das 27 UFs registraram queda do gasto empenhado na função Educação. Outro eventual obstáculo seria a impossibilidade de aumento de salários e outras vantagens de pessoal da educação, em face de vedação determinada pela LC 173/2020.

Com a finalidade de entender de forma mais específica onde ocorreram as reduções de despesas em educação, decidimos levantar a execução orçamentária detalhada por elemento de despesa para os estados que apresentaram uma redução de gastos acima da média demonstrada na Tabela 1 (queda de 9,1%), isto é, Goiás, Piauí, Rio de Janeiro, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Ceará e Bahia.

Como não há base de dados consolidada com execução orçamentária detalhada de todos os estados, realizou-se uma busca nos portais de transparência de cada um. Coletamos a execução orçamentária por elemento de despesa para oito dos dez estados pesquisados. Mato Grosso do Sul e Goiás não permitem a consulta combinada entre a função Educação e elementos de despesa. Ainda assim, coletamos informações do estado de Goiás úteis para entender a razão de este estado apresentar redução de mais de 38% dos seus gastos empenhados de um ano para o outro.

O objetivo foi identificar quais foram os elementos cujos valores empenhados mais sofreram redução entre 2019 e 2020 e, de forma específica, mapear o que ocorreu com a execução orçamentária dos elementos “Equipamentos e Material Permanente”, “Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação”, “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” e “Obras e Instalações”, por considerarmos que permitem mensurar esforços para apoio ao ensino remoto, obras e outras reformas em unidades escolares, e também os elementos ligados à prestação de serviços terceirizados. O Anexo I apresenta um quadro completo da execução orçamentária por elemento nos estados pesquisados.

Em todos os estados houve redução das despesas com o elemento “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, isto é, nos serviços terceirizados de pessoa jurídica em educação. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, a queda desse elemento entre 2019 e 2020 representou 66% da queda total do gasto empenhado com educação naquele estado e, no caso de Alagoas e Espírito Santo, 75% e 71%, respectivamente.

Quanto à aquisição de equipamentos e material permanente, não há um padrão no comportamento desse gasto. Alguns estados apresentaram elevação dessa despesa entre 2019 e 2020, enquanto outros registraram redução, mas, com exceção do Rio de Janeiro, há pouco peso da variação desse elemento na variação total da função educação nos estados. Comportamento similar é observado para o elemento “obras e instalações”, com exceção dos estados de Ceará e Alagoas, onde a variação desse gasto empenhado teve peso significativo na variação total. No Ceará, houve queda de R\$ 87,6 milhões nessa despesa entre 2019 e 2020. Já em Alagoas, houve aumento de R\$ 39,8 milhões, amenizando a perda total observada.

Quanto aos serviços de tecnologia da informação e comunicação, sete dos oito estados registraram despesas empenhadas nesse elemento, sendo que em cinco deles houve aumento entre 2019 e 2020. Não é possível saber, contudo, se foram gastos relacionados à tecnologia da informação especificamente nas escolas ou se foram serviços gerais, na secretaria do estado, por exemplo.

Além dos elementos citados, outro gasto empenhado que apresentou redução significativa entre 2019 e 2020 e influenciou a redução total do gasto com educação foi o de “vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil”, que agregou gastos de salários dos servidores. O fenômeno ocorreu em todos os estados, com exceção de Minas Gerais. Na Bahia, por exemplo, houve uma redução real de R\$ 274 milhões nesse tipo de gasto, o que representa 42% da redução total observada com os gastos educacionais no estado.

Já no estado de Goiás, onde houve a maior variação negativa do gasto total empenhado em educação (queda de 38%, conforme a Tabela 1), não foi possível mapear os gastos por elemento de despesa. No entanto, verificamos que a redução se deu sobretudo pela retirada dos gastos com a subfunção “Previdência do Regime Estatutário” da função Educação, que em 2019 contabilizou cerca de R\$ 2 bilhões. Em 2020, esses gastos não apareceram classificados na função Educação, possivelmente tendo sido lançados em outra função orçamentária, dado que por sua natureza não poderiam simplesmente não serem realizados. Assim, nesse caso, trata-se de uma redução apenas contábil.

Adicionalmente, realizamos pedidos de esclarecimentos via LAI para as 27 secretarias estaduais de educação acerca dos tipos de gastos que foram reduzidos. Dez das secretarias responderam⁵ – de forma mais ou menos completa –, apontando ações divergentes ou convergentes entre os estados, a depender da temática. Como esperado, despesas como transporte escolar reduziram, enquanto gastos com alimentação variaram pouco, em razão das iniciativas de apoio às famílias e alunos durante a suspensão das aulas. Além disso, a renegociação de contratos (com suspensão ou redução de valores) também pode ter impactado na redução dos gastos em educação, tanto na limpeza e vigilância das escolas quanto no transporte de alunos.

Todos os estados respondentes comunicaram que realizaram ações de entrega de cestas básicas ou cartões de alimentação para substituir a oferta regular da merenda nas escolas. Em Alagoas, por exemplo, realizou-se pagamento do Programa de Auxílio

⁵ Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e Santa Catarina

Alimentação, destinado à manutenção de ações de segurança nutricional aos estudantes regularmente matriculados e com frequência comprovada.

No geral, houve redução significativa com o transporte escolar em todos os estados respondentes. Contudo, grande parte apontou que não rescindiu ou renegociou os contratos, mas, sim, suspendeu-os. Outra ação apontada foi a redução das transferências municipais (em Mato Grosso do Sul) e anulação parcial dos empenhos dos contratos vigentes referentes aos dias que perdurou a suspensão das aulas presenciais, no caso da capital do Amazonas e no interior do estado.

Tabela 3 – Situação dos contratos de transporte escolar dos estados

Suspensão de contratos	ES, SC, RS, MS
Redução das transferências municipais ou anulação parcial dos empenhos	MT, AM
Continuidade dos contratos	RJ, RO, AL
Não informaram	CE

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir das respostas dos estados.

Quanto aos serviços de limpeza e vigilância, a maioria dos respondentes continuou com seus contratos, enquanto Espírito Santo renegociou temporariamente para redução dos valores. Já em Mato Grosso, apesar de ter ocorrido a redução em 20% do gasto mensal com a prestação de serviços de vigilância da sede da Secretaria de Educação, como o serviço de limpeza das escolas é realizado por servidores próprios, não por empresa terceirizada, não souberam informar para esse caso. Mato Grosso do Sul afirmou não possuir contrato com empresa terceirizada para prestação de serviço de vigilância.

Tabela 4 – Situação dos contratos de prestação de serviços ligados à limpeza e vigilância nos estados

Renegociação/ redução dos contratos	ES, MT (vigilância)
Continuidade dos contratos	SC, RS, RO, RJ, MS (limpeza), AL, AM
Não soube informar/sem contratação terceirizada	CE, MT (limpeza), MS (vigilância)

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir das respostas dos estados.

Em relação à aquisição e distribuição de equipamentos permanentes para apoio ao ensino remoto (notebooks, computadores, tablet, etc.), Ceará, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Santa Catarina responderam que adquiriram ou estão em processo de compra – no caso deste último.

Em suma, a principal justificativa para a redução dos gastos em educação em 2020 decorreu do fato de que, com as escolas fechadas, muitas despesas de custeio, por exemplo, não foram empenhadas – como a análise da execução orçamentária e as respostas dos estados evidenciam. Porém, não é de hoje que se observam problemas estruturais no gasto em educação que acabam por promover maiores desigualdades entre as redes escolares. Levantamento baseado no Censo Escolar de 2020 analisou as deficiências nas infraestruturas

das redes estaduais⁶ do país a partir de fatores como acesso à internet, disponibilidade de pátio ou quadra coberta e disponibilidade de banheiro, água potável, esgoto e energia nas escolas (ver Anexo II).

A análise evidencia, sobretudo, empecilhos para a prática dos protocolos básicos de segurança sanitária, dado que 3,7 milhões de alunos (24,73%) das redes estaduais de educação básica estão matriculados em instituições com ao menos um problema de infraestrutura que dificulta o cumprimento dos protocolos para enfrentamento da pandemia.

Ao comparar os gastos estaduais em educação com os dados levantados sobre a infraestrutura das escolas, é possível identificar certas correlações. Supomos que, quanto melhor a infraestrutura das unidades escolares estaduais, maior seria a razoabilidade de reduzir despesas em educação em 2020, uma vez que as escolas já seriam consideradas minimamente adequadas, em termos sanitários, para suportar o retorno às aulas, bem como apoiar a instalação do sistema remoto, enquanto houvesse necessidade.

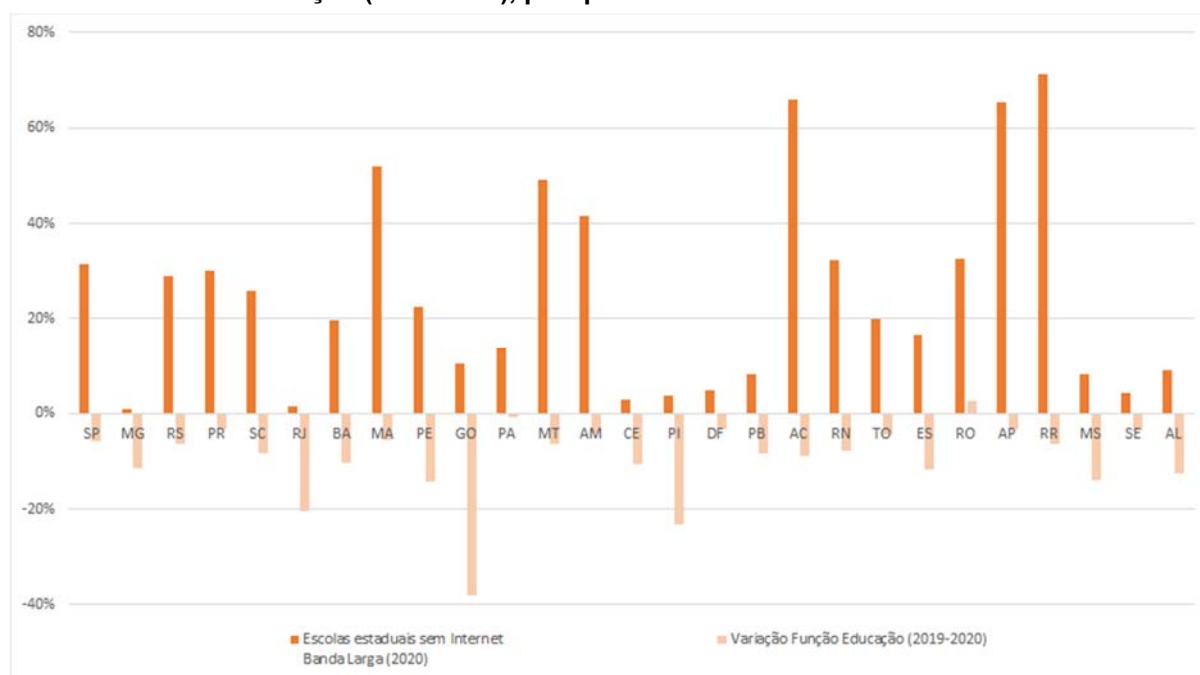
Ao olhar para a adaptação às aulas remotas ou sistemas híbridos de ensino, destaca-se um indicador específico: acesso à internet banda larga. O estado de Rondônia, o único cujo gasto com educação aumentou em termos reais de 2019 para 2020 (+2,6%), possui uma porcentagem significativa de escolas sem acesso à banda larga (32,59%). Nesse sentido, é interessante notar que Maranhão, Amapá, Acre e Roraima, estados com mais da metade de suas escolas sem internet (51,98%, 65,37%, 56,91% e 71,35%), possuíram variações de gasto em educação menores que -10%.

Entendemos que não é possível inferir causalidade, mas identificamos que o Rio de Janeiro, que conta com melhores condições de infraestrutura, foi também um dos estados cujo gasto em educação mais reduziu entre 2019 e 2020 (-20,4%), podendo indicar razoável preparo da rede estadual. Minas Gerais, com bons indicadores de infraestrutura, foi um dos estados que mais reduziu gastos em educação em 2020. De outro lado, Rondônia, estado com alguns dos piores indicadores de infraestrutura, de acordo com os dados do Censo, foi o único cujo gasto real com educação aumentou no último ano.

Ainda assim, de acordo com o levantamento supracitado, 7.033 escolas estaduais (23,53%) não possuem internet banda larga, o que afeta cerca de 2.507.109 alunos das redes (16,49%). Com esses dados, podemos entender que, embora quase todos os estados tenham reduzido o seu gasto com educação, apenas em alguns isso poderia ser considerado razoável, porque registravam melhores condições estruturais de sua rede de ensino. Noutros, a queda do gasto, significando pouco esforço para melhoria da qualidade da infraestrutura da rede, reforçou desigualdades preexistentes entre a qualidade da oferta educacional nos diferentes estados brasileiros.

⁶ As escolas contempladas no levantamento são aquelas que ofertam ao menos uma das etapas da educação básica. São consideradas as escolas públicas de educação básica da rede municipal e estadual presentes no Censo Escolar 2020 (ensino infantil, fundamental, médio, curso técnico concomitante, curso FIC concomitante e educação de jovens e adultos).

Gráfico 4 – Relação do indicador de acesso à internet banda larga com a variação do gasto em educação (2019-2020), por quantidade de escolas estaduais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi e do Instituto Rui Barbosa (2021). Extração de dados realizada em julho de 2021.

Esses achados corroboram as conclusões de Barberia, Cantarelli e Schmalz (2021), que apontam que a qualidade das medidas de gestão educacional dos governos estaduais em resposta à pandemia está correlacionada com condições econômicas e educacionais anteriores, identificando que estados mais ricos e que apresentavam melhores resultados em índices educacionais foram, em média, os que apresentaram as melhores e mais rápidas respostas. Igualmente, Neri e Osório (2021) analisaram a oferta de atividades escolares e o tempo de estudo (em horas) dedicados pelos alunos nos diferentes estados brasileiros e perceberam que, de maneira geral, alunos da região Norte foram os que menos se envolveram com as poucas atividades que receberam, e concluíram que isso esteve relacionado à existência de problemas de infraestrutura domiciliar e de demanda por parte desses alunos, com consequente agravamento de desigualdades regionais de educação.

Essa é uma situação não apenas ocorrida na pandemia, mas se dá pelo próprio histórico de fatores estruturais, como o modelo de financiamento em educação, dependente da capacidade de financiamento de cada ente, bem como pela carência de mecanismos de coordenação entre os níveis federativos, que oriente a atuação mais homogênea dos governos estaduais. Como será explicada na próxima seção, a falta de coordenação federativa – que foi nitidamente ampliada neste período – pode ter acentuado ainda mais essas desigualdades.

Desigualdades estaduais reforçadas por omissão da União

Além dos motivos supracitados, argumentamos que a redução no gasto com educação no ano de 2020 pode estar associada à omissão da União no estabelecimento de diretrizes de atuação dos estados na resposta à gestão da educação na pandemia. Os entes subnacionais tardaram a tomar decisões sobre como agir na gestão educacional –

especialmente na realização de investimento em ensino a distância e na preparação para o retorno às aulas, considerando também a incerteza do momento.

Em nota técnica, Prates e Guicheney (2020) apontam que a resposta diferenciada dos estados à pandemia na educação foi agravada pela omissão do Ministério da Educação (MEC) como ente indutor e articulador de ações frente aos governos subnacionais. Seria dever do Ministério, no mínimo: adotar proposta de metodologia de ensino a distância que considerasse diferenças regionais e socioeconômicas; difusão dessas metodologias e realização de parcerias para ampliar e garantir a conexão à internet em regiões mais vulneráveis.

A atuação direta destacada foi do Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão colegiado que assessora o MEC e possui competência normativa. Suas decisões, no entanto, carecem de homologação do MEC. O CNE aprovou pareceres relacionados ao tema, mas que demoraram a serem homologados, conforme mostra o estudo de Prates e Guicheney (2020). Ainda em abril de 2020, o governo federal publicou a Medida Provisória nº 934, que desobrigava o cumprimento de número mínimo de dias letivos. Apenas em agosto de 2020 a medida foi convertida em lei (Lei Federal nº 14.040) (BRASIL, 2020b), englobando novos aspectos de normas a serem adotadas durante todo o estado de calamidade pública (PRATES; GUICHENEY, 2020). Embora a lei pretendesse ser mais detalhista e orientadora das ações dos entes subnacionais, foi aprovada com vetos pelo presidente da República, sobretudo em relação às questões de impacto orçamentário.

O Ministério da Economia justificou os vetos alegando que, apesar da boa intenção do parlamento ao reivindicar que a União promovesse os meios necessários para o funcionamento remoto dos sistemas de ensino dos entes que adotassem atividades pedagógicas não-presenciais, a norma violava as regras do art. 167, inciso II, da Constituição Federal, uma vez que as despesas excediam os créditos orçamentários ou adicionais, e a Emenda Constitucional nº 106/2020 não estabeleceu dotação orçamentária específica para o combate à COVID-19 (BRASIL, 2020c). Contudo, a previsão de fornecimento de assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios, incorporada na legislação comentada, é, em verdade, determinação constitucional (art. 211), conforme já discutido neste artigo.

A exemplo dos estados, o próprio gasto total do Ministério da Educação com educação básica caiu significativamente durante a pandemia. Um levantamento do Todos pela Educação (2021), com base nos Relatórios de Execução Orçamentária da União, mostra que o MEC encerrou o ano de 2020 com a menor dotação orçamentária desde 2011: R\$ 143,3 bilhões. O orçamento específico para a Educação Básica encerrou 2020 com R\$ 42,8 bilhões de dotação, valor 10,2% menor em comparação ao ano anterior.

Uma importante iniciativa que buscou incentivar o apoio financeiro da União aos estados e municípios na oferta de ensino remoto durante a pandemia foi o Projeto de Lei nº 3.477, de 23 de junho de 2020, conhecido como PL da Conectividade. O texto propunha a assistência da União aos estados e ao Distrito Federal, no valor de R\$ 3,5 bilhões, oriundos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), para garantia de acesso à internet aos estudantes e docentes da educação básica pública. A medida calculava beneficiar cerca de 18 milhões de alunos e cerca de 1,5 milhão de professores. O projeto foi aprovado pelo Congresso em fevereiro de 2021, mas integralmente vetado pelo presidente da República. No início de junho, o Congresso derrubou o veto, promulgando a Lei (CÂMARA

DOS DEPUTADOS, 2020). Em julho, a Advocacia Geral da União acionou o Supremo Tribunal Federal para desobrigar-se do cumprimento da medida, alegando sua inconstitucionalidade, mas sem sucesso. Em dezembro, o governo teve de oficializar o repasse para estados e municípios.

No entanto, até o momento em que finalizamos este texto, não havia iniciativa própria do governo federal no sentido de apoiar técnica e financeiramente os estados na gestão da educação durante a pandemia. Destarte, podemos compreender que a omissão da União em proporcionar ação redistributiva e supletiva em apoio aos estados contribuiu para o aumento das desigualdades regionais na educação durante a pandemia.

Considerações finais

Este estudo buscou compreender o comportamento das despesas com educação nos estados brasileiros durante a pandemia, entendendo o gasto como uma dimensão que permite mensurar a atuação dos entes na gestão da política educacional.

Os dados da execução orçamentária apontaram que, contrariamente ao esperado, as receitas estaduais não caíram significativamente em 2020 e, na maior parte, houve aumento, em função do auxílio federal de compensação de receitas e retomada de atividades econômicas no segundo semestre. Apesar do cenário, a expectativa de incremento de gastos na educação não ocorreu. Dos 27 estados, 26 registraram queda real dos gastos da área entre 2019 e 2020. Mapeamos que os estados, e possivelmente municípios, encararam a situação de fechamento de escolas, bem como a vedação de concessão de vantagens salariais aos servidores em 2020, como geradora de economia de recursos.

A política educacional no Brasil, cuja gestão e financiamento são historicamente envoltas por questões federativas, ficou marcada, no momento de pandemia, pela ausência de coordenação federal – repetindo o (mau) exemplo da Saúde, o que pode ter contribuído para a dificuldade de ação dos estados em 2020, refletida na baixa capacidade de gasto. A inação, nesse caso, colaborou para a manutenção de desigualdades preexistentes, como as regionais.

Este estudo logra ser um registro da ação dos governos estaduais durante a pandemia na área educacional em 2020, e colabora com os estudos do campo de financiamento educacional e gestão para a redução de desigualdades, reforçando a necessidade de que, em contextos de acentuadas desigualdades existentes, é necessária a coordenação desde um ente central, para que as ações da política obtenham êxito. Estudos futuros podem ser realizados no sentido de documentar e analisar os desdobramentos da gestão da educação em 2021, ano em que ainda perdurou a situação de pandemia e, em muitos casos, o fechamento de escolas públicas no país.

Anexo I – Variação dos gastos empenhados na função Educação por elemento (2019-2020, corrigidos pelo IPCA a preços de 2020)

ELEMENTO DE DESPESA	PI	RJ	PE	AL	ES	MG	CE	BA
Aposentadorias e Reformas	-	2.986		-65.951.119	- 7.665			
Aquisição de Imóveis		3.457.970					- 3.980.694	70.893.527
Auxílio Alimentação	8.199.967	- 12.395.193	- 5.063.179	17.212.085	- 3.192.358	1.034.876	- 2.134.072	- 35.855.929
Auxílio Financeiro a Estudantes	- 9.748.728	14.451.593	- 5.368.596	- 553.834	- 4.247.097	511.996	- 1.017.183	1.411.259
Auxílio Financeiro a Pesquisadores	- 50.394	- 7.588.903	1.968.895	623.776	- 138.669	- 129.188	2.244.121	- 3.813.053
Auxílio Transporte	- 2.444.565	290.530	- 6.869.750	- 43.514	- 1.518.346	- 100.264.312	- 7.788	- 20.739.808
Auxílios			- 202.071		10.568.848	56.752.676	- 2.271.461	
Auxílio-fardamento						203.282		
Contratação Por Tempo Determinado	- 8.286.477	1.186.097	5.310.610	- 9.660.679	9.697.069	1.413.385	27.490.720	- 47.611.932
Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência		27.294			- 2.332	3.910		82.691
Contribuições	- 29.148.923	-	- 66.479.053	21.414.316	7.897.723	- 235.671.667	- 47.965.475	-174.568.731
Despesas de Exercícios Anteriores	- 68.450.016	- 34.767.124	- 55.462.845	20.674.115	1.187.086	- 5.528.251	42.168.910	- 35.287.087
Diárias - Civil	- 1.360.603	- 1.138.117	- 4.396.538	- 584.961	- 310.010	- 2.937.556	- 1.220.529	- 4.190.364
Diárias - Militar		- 1.357	- 370			- 3.229		
Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Segu		4.257						
Equipamentos e Material Permanente	7.496.948	- 199.537.654	3.574.575	2.392.638	109.795	- 33.085.777	- 3.164.586	- 22.931.135
Indenizações e Restituições	77.305.749	- 3.962.920	21.967.465	-13.319.404	- 77.748	- 10.215.058	182.813	- 1.319.301
Indenizações e Restituições Trabalhistas	- 5.094	- 65.956	- 3.238.298	- 425.382	- 224.342	173		
Juros sobre a Dívida por Contrato		-	- 458.726					
Locação de Mão de Obra	- 12.947.379	3.147.736	- 28.085.282	- 932.796	- 32.768.198	- 35.737.612	- 4.933.300	- 36.058.423
Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita		1.758.399	- 21.919.186	- 1.647.671			618.727	1.363.482
Material de Consumo	7.417.226	- 46.197.588	1.702.910	1.411.920	- 24.716.656	- 1.485.892	- 19.309.732	- 5.388.872
Obras e Instalações	- 3.194.471	- 16.199.918	3.698.426	39.820.492	3.895.994	- 10.233.579	- 87.643.943	5.570.652
Obrigações Patronais	- 51.068.905	- 23.597.772	- 40.293.194	90.010.735	54.801.589	- 72.002.319	- 12.692.090	- 63.624.322
ELEMENTO DE DESPESA	PI	RJ	PE	AL	ES	MG	CE	BA
Obrigações Tributárias e Contributivas	- 6.802.622	58.413	- 12.974	- 200.626	- 483.434	- 673.300	- 1.027.298	- 2.280.646
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização	- 4.064.005	- 37.946.385			1.631.688	1.078.318	- 11.168.997	
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	- 86.580	3.422.027	- 8.819.986	- 5.803.060	- 3.687.728	- 1.762.259		- 20.495.909
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar		370.657				38.872		
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	1.852.516	372		54.828	- 348.371	- 1.931.141		149.350.828
Outros Benefícios Assistenciais do Servidor		- 113.257	314.564	15.584		1.935.291	- 5.719	- 51.346
Outros Benefícios Previdenciários do Servidor		- 58.952	- 11.504	2.665	- 6.579	- 2.024.292	- 4.902	- 261.174
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	- 32.912.328	- 8.217.238	- 2.504.797	-11.410.609	- 1.881.402	- 1.966.059	- 32.801.920	- 22.604.298
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	-155.147.311	- 739.587.885	- 13.879.989	-60.402.543	- 82.204.186	- 100.738.877	-122.430.858	- 88.475.299
Passagens e Despesas com Locomoção	- 850.556	- 563.681	- 36.841.859	- 1.191.391	- 65.937.807	- 10.845.445	- 1.764.364	- 7.465.483
Pensões do RPPS e do Militar		- 30.359		-85.544.244		- 2.489		
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas		-	- 135.143	- 1.881	- 26.445		- 12.517.844	- 422.284
Principal da Dívida Contratual Resgatada		-	- 1.836.820					
Provisão para impostos					5.094.498			
Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	294.854	425.575	- 346.603	- 129.979	- 421.977	210.166	3.644.420	304.054
Sentenças Judiciais	240.267	- 1.206.741	- 599.390	2.093.280		107.129	7.031.177	31.955
Serviços de Consultoria	- 1.127.601	-	- 648.165	- 4.487		86.700	- 2.155.989	1.472
Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação	8.913.071	2.009.660	15.230.603	- 45.168		6.519.547	406.873	- 9.510.852
Subvenções sociais			- 14.142.431		32.861.041	- 154.845.125		
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	-138.692.510	- 42.721.033	-104.882.947	-18.612.769	- 21.288.261	12.548.180	- 89.604.044	-274.547.244
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	- 59.606	-	- 1.549.886			- 460.744.848		
Perda total entre 2019 e 2020 - Fonte Estados	-414.728.076	-1.122.440.787	-370.281.534	-80.739.684	-115.744.278	-1.160.383.776	-376.035.026	-648.493.571
Variação total entre 2019 e 2020 - Fonte Estados	-23%	-15%	-10%	-6%	-5%	-11%	-10%	-10%
Variação total entre 2019 e 2020 - Fonte Siconfi	-23%	-20%	-14%	-13%	-12%	-11%	-10%	-10%

Nota: o total gasto com a função Educação em cada estado e a variação entre 2019-2020 pode diferir em alguns estados quando comparadas os gastos do Siconfi e do portal da transparência de cada ente. Isso ocorre em razão de desconsideração das despesas intraorçamentárias no levantamento do Siconfi e por eventuais inconsistências nos dados prestados pelos entes ao sistema nacional.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Anexo II – Proporção de escolas das redes estaduais com deficiências de infraestrutura em 2020, por unidade da federação

UF	Escolas Estaduais	Almos na Rede Estadual	Sem Internet	Sem Internet Banda Larga	Sem Banheiro	Sem Esgoto	Sem Água	Sem Água Potável	Sem Energia	Sem Pátio ou Quadra Coberta
AC	613	146.693	59,05%	65,91%	18,27%	47,63%	21,04%	34,42%	36,87%	71,45%
AL	307	175.079	0,98%	9,12%	0,00%	0,00%	0,33%	4,89%	0,00%	17,59%
AM	749	453.346	14,29%	41,66%	15,09%	0,53%	0,40%	3,34%	0,80%	55,54%
AP	387	114.317	44,96%	65,37%	6,20%	10,59%	5,43%	18,09%	7,24%	35,40%
BA	1.088	776.458	4,78%	19,76%	33,73%	0,37%	0,28%	0,09%	0,18%	77,39%
CE	731	416.189	1,64%	2,87%	2,05%	0,55%	0,14%	29,55%	0,00%	15,05%
DF	650	453.502	2,00%	4,77%	0,00%	0,00%	0,15%	0,31%	0,00%	13,85%
ES	440	245.491	9,09%	16,59%	0,23%	0,23%	0,68%	0,45%	0,91%	25,00%
GO	978	503.324	0,92%	10,43%	0,92%	2,66%	0,10%	1,84%	0,10%	30,88%
MA	1.058	319.487	43,67%	51,98%	17,20%	27,88%	3,78%	22,97%	2,74%	49,15%
MG	3.570	1.854.397	0,53%	0,98%	4,03%	0,92%	0,25%	0,81%	0,00%	31,15%
MS	346	210.480	2,31%	8,09%	0,29%	0,87%	0,00%	1,16%	0,00%	5,20%
MT	767	361.454	3,78%	49,15%	2,22%	4,30%	1,04%	8,60%	0,91%	29,73%
PA	891	556.424	12,35%	13,92%	4,60%	5,05%	0,67%	4,60%	0,22%	21,10%
PB	648	241.520	5,40%	8,33%	10,34%	0,46%	1,23%	4,17%	0,00%	35,49%
PE	1.056	582.407	8,90%	22,63%	5,87%	2,08%	1,70%	5,30%	0,47%	55,78%
PI	653	221.301	1,53%	3,68%	3,22%	1,07%	1,07%	0,15%	0,00%	22,36%
PR	2.131	1.036.855	0,61%	29,94%	0,05%	0,09%	0,05%	1,31%	0,09%	12,15%
RJ	1.284	779.091	0,70%	1,48%	0,08%	0,31%	0,93%	0,08%	0,00%	13,94%
RN	581	213.288	5,51%	32,36%	0,69%	1,38%	1,03%	4,82%	0,00%	46,47%
RO	405	191.927	25,68%	32,59%	8,40%	11,85%	2,72%	2,96%	6,67%	25,93%
RR	370	78.057	56,22%	71,35%	44,59%	29,73%	0,54%	56,76%	34,86%	62,97%
RS	2.410	792.359	2,45%	28,92%	13,65%	0,00%	0,41%	73,98%	0,00%	82,82%
SC	1.287	536.732	2,56%	25,72%	0,00%	1,63%	0,00%	11,11%	0,00%	48,56%
SE	327	151.121	0,00%	4,28%	0,00%	0,61%	0,00%	0,00%	0,00%	10,09%
SP	5.667	3.632.884	3,78%	31,45%	0,67%	0,04%	0,02%	0,12%	0,00%	7,18%
TO	494	155.317	15,79%	19,84%	3,85%	7,69%	1,01%	6,07%	1,82%	25,71%

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de levantamento do Instituto Rui Barbosa (2021), com base nos dados do Censo Escolar de 2020.

Referências

AFONSO, J. R. R.; LUKIC, M. R.; CASTRO, K. P. ICMS: crise federativa e obsolescência. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 986-1018, 2018. Disponível em <http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/78026/74756>. Acesso em: 25 jul. 2021.

ALVES, T. et al. Implicações da pandemia da COVID-19 para o financiamento da educação básica. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 979-993, ago. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400979&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 abr. 2021.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. **Parecer nº 01385-20 da Assessoria Jurídica**. Salvador, 03 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/12434e20.odt.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2021.

BARBERIA, L.; CANTARELLI, L. G. R.; SCHMALZ, P. H. S. Uma avaliação dos programas de educação pública remota dos estados e capitais brasileiros durante a pandemia da COVID-

19. **FGV/EESP Clear**, jan 2021. Disponível em: <http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/remote-learning-in-the-covid-19-pandemic-v-1-0-portuguese-diagramado-1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Lei Complementar N^a 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n^o 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Lei n^o 14.040, de 18 de agosto de 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n^o 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei n^o 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14040.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. **Mensagem n^o 460, de 18 de agosto de 2020**. Mensagem de veto parcial à lei 14.040 de 2020. Brasília, 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-460.htm. Acesso em: 30 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, jul. 2021. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=Gjit9gMXBkZ2OhSMKzX1EXBs.node2>. Acesso em jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ficha de tramitação do Projeto de Lei n^o 3.477 de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256081>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CASTRO, J. A. Financiamento da Educação Pública no Brasil: Evolução dos Gastos. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **TCE-ES orienta sobre a aplicação do mínimo constitucional da educação no contexto da pandemia**. 17 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/tce-es-orienta-jurisdicionados-sobre-a-aplicacao-do-minimo-constitucional-da-educacao-no-contexto-da-pandemia/>. Acesso em: 01 jul. 2021.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão - AC CON N^o 13/2020 - Técnico Administrativa**. Goiânia, 25 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2020/11/AC-CON-00013-20.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2021.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Nota Recomendatória Conjunta ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON n^o 02/2021**. Brasília, 22 de junho de 2021. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/entidades-sugerem-aco-es-de-controle-e-de-orientacao-na-area-da-educacao/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 3, set./dez. 2010.

NERI, M.; OSORIO, M. C. Evasão escolar e jornada remota na pandemia. **Revista NECAT**, Florianópolis, ano 10, n. 19, p. 27-54, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://nexos.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4848>. Acesso em: 15 jul. 2021.

OCDE. **Education at a Glance 2020: OECD Indicators**. Paris, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/69096873-en>. Acesso em: 20 jul. 2021.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. Reforma Tributária no Brasil: Princípios norteadores e propostas em debate. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 213-244, 2018.

PERES, U. et al. Novo Fundeb: riscos da dependência do ICMS para o avanço no financiamento da educação. **Nexo Políticas Públicas**, São Paulo, out. 2020. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/opiniaio/2020/Novo-Fundeb-riscos-da-depend%C3%A2ncia-do-ICMS-para-o-avan%C3%A7o-no-financiamento-da-educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 30 abr. 2021.

PERES, U.; PEREIRA, F. Boletim N. 27 – Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. **Rede de Pesquisa Solidária**, São Paulo, mar. 2021. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/03/boletimpps-27-3marco2021.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. **Consultas orientam sobre gastos na educação durante a pandemia**. Recife, 10 de julho de 2020. Disponível em: <https://tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/304-2020/julho/5484-consultas-orientam-sobre-gastos-na-educacao-durante-a-pandemia>. Acesso em: 15 jul. 2021.

PRATES, I.; GUICHENEY, H. Boletim N. 22 – Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. **Rede de Pesquisa Solidária**, São Paulo, ago. 2020. Disponível em: https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/09/boletimpps_22_28agosto.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **2º Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já**. São Paulo, fevereiro de 2021. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/2o-Relatorio-Anual-de-Acompanhamento-do-Educacao-Ja_final.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO; INSTITUTO UNIBANCO. **COVID-19 – Impacto Fiscal na Educação Básica – cenário de receitas e despesas nas redes estaduais e municipais em 2020**. Terceiro relatório. São Paulo, novembro de 2020. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/securepdfs/2020/10/Estudo_impacto_covid-19-educacao-vol3_out2020.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

VASQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 149-164, jun. 2005.

VIEIRA, A. Pandemia fez estados perderem 18% de ICMS no segundo trimestre de 2020. **Agência Senado Federal**, Brasília, 21 de julho de 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/21/pandemia-fez-estados-perderem-18-de-icms-no-segundo-trimestre-de-2020>. Acesso em: 30 jun. 2021.

Lauana Simplicio Pereira é mestranda em Ciência Política (DCP/USP), pesquisadora júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/USP) e assessora parlamentar de orçamento e finanças na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5755-6120>

E-mail: lauanasimplicio@gmail.com

Yasmin de Sousa Pinheiro é pesquisadora júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/USP) e graduada em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP).

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6253-3257>

E-mail: yasmin.pinheiro@usp.br

Ursula Dias Peres é doutora em Economia (FGV/SP), Professora do Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas - EACH/USP e Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole - CEM/USP.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7853-0576>

E-mail: uperes@usp.br

Recebido em 09 de fevereiro de 2022

Aprovado em 30 de dezembro de 2022

