

Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade



Informação de qualidade para aperfeiçoar as políticas públicas e salvar vidas

Nota Técnica No. 35

Estados têm aumento expressivo de ICMS no 1º Semestre de 2021, mas a ausência de coordenação nacional e de estratégia para o uso dos recursos penalizam as políticas educacionais e colocam em risco uma geração

Principais conclusões

- A Receita Corrente Líquida dos estados e do DF cresceu mais de 10% em termos reais no primeiro semestre de 2021, puxada pela arrecadação do ICMS, que cresceu mais de 18% em relação ao mesmo período de 2020;
- Apesar da maior disponibilidade de recursos, os estados não aumentaram suas despesas, que ficaram estáveis em termos reais. Em várias áreas diferentes estados inclusive reduziram os gastos.
- Chama a atenção a redução global das despesas com a função Educação, de 1% em relação ao 1º semestre de 2020 e de 7,4% em relação ao mesmo período de 2019;
- A queda dos gastos educacionais em 2021 é preocupante, visto que esta área havia sido negligenciada em 2020. Consequências graves da pandemia, observadas em 2020, como o aumento da evasão escolar nos níveis fundamental e médio, que são de responsabilidade compartilhada ou exclusiva dos estados, persistem e tendem a se agravar em 2021;
- A ausência de coordenação federal (MEC) na condução das políticas educacionais em meio à pandemia de Covid-19 faz com que diferentes ações estejam sendo conduzidas pelos estados brasileiros de forma pulverizada e pouco estratégica;

- A vedação ao aumento de gastos com salários e outros benefícios até dezembro de 2021, imposta pela Lei Complementar 173/2020, trouxe limitações ao uso dos recursos orçamentários na educação, que são bastante concentrados em despesas de pessoal. Porém, a demanda por investimentos em infraestrutura escolar e tecnologia, além de contratação de serviços que poderiam minimizar danos causados pela suspensão das atividades presenciais, não parece ter sido atendida adequadamente. Os dados disponíveis não demonstram uso expressivo de recursos para essas despesas;
- Alguns estados anunciaram planos de gastos com repasses de recursos diretamente para escolas e também municípios (como o PDDE no estado de São Paulo). Esse volume, no entanto, é mais baixo do que aquele investido em anos anteriores, como em 2019;
- Existe uma alegação comum entre gestores estaduais sobre as dificuldades em licitações/aquisições para resolver problemas da educação neste momento. Mas nosso levantamento mostra que a maior parte dos estados contava com a cobertura de decretos de calamidade pública que poderiam ter facilitado essas contratações;
- É fundamental entender as dificuldades na gestão das políticas de educação nesse momento crítico, visto que os recursos existem, a área possui vinculação de receita de impostos e todas as previsões indicam agravamento severo das desigualdades educacionais brasileiras (já muito graves). Se ações rápidas não forem executadas pode ser colocada em risco toda uma geração.

Introdução

Desde o início da pandemia de Covid-19 no Brasil, estados e municípios, ameaçados por uma expectativa de queda de arrecadação de receitas, notadamente impostos sobre o consumo e serviços, previam um desequilíbrio significativo em suas contas, já fragilizadas em razão da crise econômica que o país vivencia desde 2014.

Por um lado, essas projeções levaram à aprovação pelo Congresso Nacional de medidas de socorro fiscal federal, como a Lei Complementar 173/2020. Por outro, levaram os governos subnacionais a adotarem medidas de contingenciamento de despesas em diferentes políticas públicas, uma forma de priorizar as despesas com a saúde. Tal contingenciamento se deu, inclusive, na área de educação, embora a necessidade nesta função também fosse muito grande, em razão dos esforços requeridos para adaptação ao modelo de ensino remoto; garantia de equipamentos e acesso à internet de qualidade para estudantes e professores; manutenção da merenda escolar; e preparação das escolas para adoção dos protocolos sanitários quando do retorno das aulas presenciais.

As projeções de frustração de arrecadação em 2020, contudo, não se verificaram. Os gastos com a função Saúde aumentaram em 2020, como esperado, mas o mesmo não ocorreu com os gastos com a função Educação. Nesta área, os estados registraram em 2020 uma queda real média de 9% em relação a 2019, com queda inclusive em estados que tiveram ganhos de ICMS, conforme mostrado no Boletim nº 27 da Rede de Pesquisa Solidária¹.

Os achados de diminuição de gastos com educação no país corroboram a recente pesquisa divulgada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na qual o Brasil está presente em um grupo minoritário de países onde não foi observado acréscimo de despesas para a área no período da pandemia. Em 2020, o gasto público total com educação representou 4%

¹ Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/03/boletimpps-27-3marco2021.pdf>

do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, o mesmo percentual observado em 2018².

Em 2021, o país viveu o seu pior momento na crise, com aumento significativo do número de casos e mortes. A lenta vacinação no primeiro semestre do ano fez com que a maior parte dos estados mantivesse escolas fechadas e medidas de isolamento social em algum nível. Por outro lado, isso significava mais tempo para os governos destinarem recursos para a adequação de protocolos sanitários visando ao retorno presencial seguro e em medidas para recuperação de aprendizagem e busca ativa dos estudantes para evitar a evasão escolar, sobretudo porque estados e municípios registraram resultados financeiros muito positivos no ano de 2020³.

Este Boletim analisa o comportamento da arrecadação de receitas e da alocação de despesas dos estados e Distrito Federal nas principais políticas públicas, comparando o comportamento fiscal no primeiro semestre de 2021 com o mesmo período de 2020 e 2019. Traz uma análise mais detida nos gastos em educação que não foram elevados, apesar dos ganhos de receita. Vale ressaltar que todos os dados de receitas e despesas apresentados foram corrigidos pelo IPCA (IBGE) para o mês de junho de 2021.

Receitas dos estados

O comportamento das Receitas Correntes Líquidas (RCL) dos estados surpreendeu, com um crescimento real de 10% frente ao primeiro semestre de 2020, que havia sido de estagnação em relação ao mesmo período de 2019.

Tabela 1 – Receita Corrente Líquida dos estados (Primeiro semestre - 2019/2021)

UF	RCL jan/jun 2019	RCL jan/jun 2020	Variação (20/19)	RCL jan/jun 2021	Variação (21/20)
RR	2.284.618.639	2.183.858.490	-4,4%	2.695.883.086	23,4%
RS	20.878.183.380	20.746.378.709	-0,6%	25.322.544.395	22,1%
BA	18.258.340.992	18.815.128.554	3,0%	22.633.523.340	20,3%
GO	12.802.695.978	12.595.987.673	-1,6%	14.566.355.829	15,6%
SC	13.565.134.349	13.228.110.299	-2,5%	14.895.606.236	12,6%
PB	5.609.342.044	5.618.973.421	0,2%	6.307.552.469	12,3%
RN	5.407.309.466	5.186.734.942	-4,1%	5.789.345.747	11,6%
RJ	31.646.395.693	30.343.018.331	-4,1%	33.653.822.276	10,9%
MT	8.446.888.198	10.098.359.954	19,6%	11.101.946.005	9,9%
AL	4.726.367.771	4.750.841.120	0,5%	5.210.690.008	9,7%
PI	5.101.799.436	5.086.191.275	-0,3%	5.570.623.435	9,5%
AC	2.895.309.124	2.947.961.728	1,8%	3.227.241.486	9,5%
SP	86.989.997.600	82.952.808.661	-4,6%	90.548.546.423	9,2%
CE	11.623.398.879	10.957.129.295	-5,7%	11.905.015.623	8,7%
PR	21.124.594.429	20.597.002.724	-2,5%	22.355.709.539	8,5%

² *Education at a Glance* (OCDE, 2021). Como o PIB brasileiro caiu 4,1% frente a 2019 a manutenção do gasto em educação como percentual do produto expressa uma queda em termos reais.

³ Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais da Secretaria do Tesouro Nacional mostrou que estados e municípios tiveram em 2020 o maior resultado primário desde 2000 e atribui esse desempenho à combinação do crescimento de receitas tributárias com as transferências feitas pela União para o combate à Covid-19. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/09/estados-e-municipios-tiveram-em-2020-maior-resultado-primario-da-serie-historica>

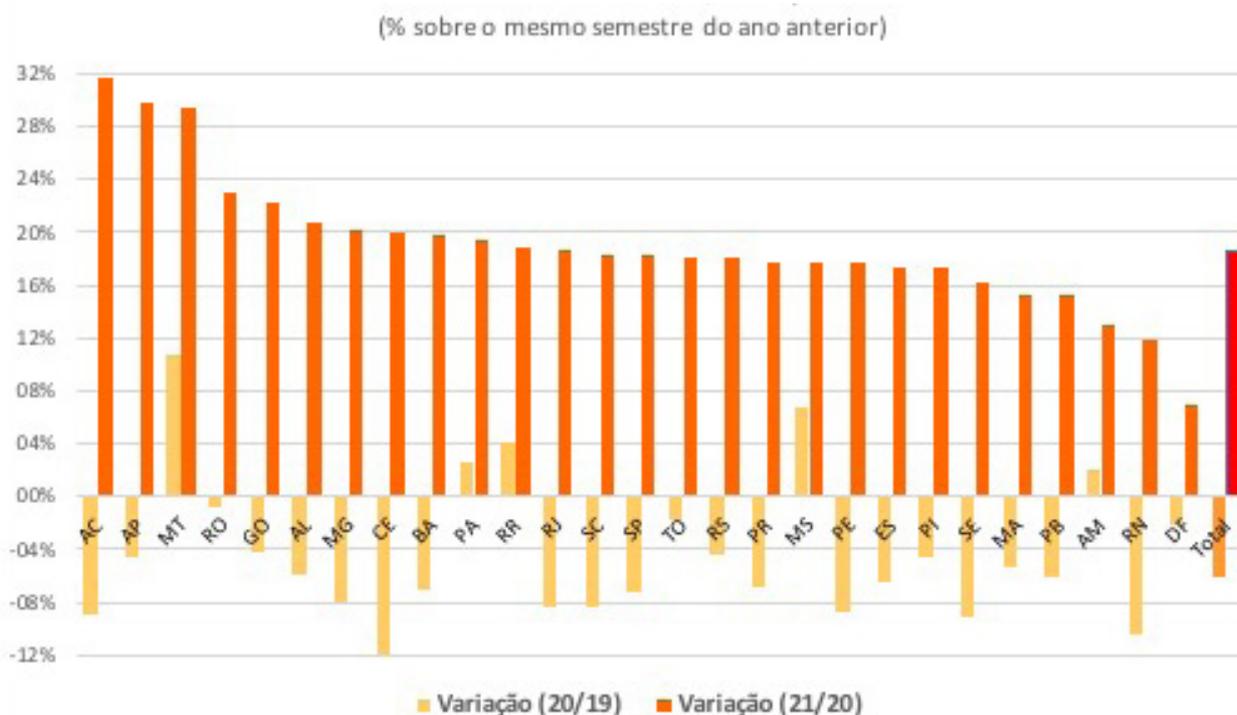
UF	RCL jan/jun 2019	RCL jan/jun 2020	Variação (20/19)	RCL jan/jun 2021	Variação (21/20)
ES	8.128.790.591	7.866.527.608	-3,2%	8.535.052.074	8,5%
AM	7.466.705.179	8.132.141.414	8,9%	8.811.808.395	8,4%
MS	6.092.932.398	6.878.524.433	12,9%	7.443.878.770	8,2%
PE	13.789.720.084	13.855.955.429	0,5%	14.908.977.612	7,6%
MA	7.924.259.673	8.171.151.304	3,1%	8.780.210.690	7,5%
SE	4.397.313.130	4.386.405.705	-0,2%	4.694.731.850	7,0%
MG	35.382.306.071	35.864.745.844	1,4%	38.368.735.438	7,0%
RO	4.097.261.273	4.324.666.965	5,6%	4.581.069.961	5,9%
TO	4.236.109.243	4.471.048.278	5,5%	4.698.590.232	5,1%
PA	11.024.717.274	12.170.969.010	10,4%	12.666.287.242	4,1%
DF	11.890.166.829	13.125.865.987	10,4%	13.297.931.369	1,3%
AP	3.085.244.807	2.952.617.635	-4,3%	2.891.948.334	-2,1%
Total	368.875.902.529	368.309.104.790	-0,2%	405.463.627.863	10,1%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Siconfi/ME. Valores atualizados pelo IPCA (jun2021).

O crescimento real médio do ICMS do primeiro semestre de 2021 frente ao mesmo período de 2020 foi superior a 18%. Todos os estados apresentaram crescimento real de ICMS, com variações importantes entre os estados. Acre, Amapá e Mato Grosso apresentaram crescimento em torno de 30%. O DF, com a menor variação, cresceu aproximadamente 7%.

É importante ressaltar, no entanto, que 2020 foi um ano atípico, com relativa estagnação. O crescimento tanto da RCL quanto do ICMS é relevante mesmo quando comparado a 2019, de cerca de 10% no caso da RCL e de mais de 11% no caso do ICMS em comparação semestral, significativamente maior que o esperado⁴.

Gráfico 1 – Variação da arrecadação do ICMS dos estados e DF (Primeiro semestre – 2020/2021)



Fonte: Elaboração própria. Dados do Siconfi/ME. Valores atualizados pelo IPCA (jun2021).

Tabela 2 - Arrecadação de ICMS (Primeiro semestre - 2019/2021)

UF	ICMS jan/jun 2019	ICMS jan/jun 2020	Variação (20/19)	ICMS jan/jun 2021	Variação (21/20)
AC	711.100.177	647.425.838	-9,0%	852.654.880	31,7%
AP	477.209.893	455.427.469	-4,6%	591.045.757	29,8%
MT	5.449.694.549	6.031.962.381	10,7%	7.809.045.723	29,5%
RO	2.103.737.360	2.087.623.892	-0,8%	2.567.944.230	23,0%
GO	9.075.297.401	8.699.445.174	-4,1%	10.637.172.905	22,3%
AL	2.406.134.907	2.264.473.633	-5,9%	2.735.369.531	20,8%
MG	27.923.662.483	25.683.008.295	-8,0%	30.878.858.799	20,2%
CE	6.818.798.670	6.008.546.381	-11,9%	7.203.779.079	19,9%
BA	13.081.609.661	12.161.097.466	-7,0%	14.573.115.570	19,8%
PA	6.282.726.047	6.447.280.758	2,6%	7.694.479.184	19,3%
RR	584.894.009	609.344.675	4,2%	724.022.634	18,8%
RJ	20.441.379.324	18.730.991.445	-8,4%	22.225.947.002	18,7%
SC	13.001.556.848	11.921.902.462	-8,3%	14.107.903.703	18,3%
SP	78.857.253.703	73.120.055.623	-7,3%	86.452.282.718	18,2%
TO	1.584.525.644	1.556.349.091	-1,8%	1.839.103.969	18,2%
RS	18.773.553.310	17.952.567.494	-4,4%	21.193.488.464	18,1%
PR	16.619.333.286	15.464.976.630	-6,9%	18.211.673.009	17,8%
MS	4.753.820.252	5.070.649.793	6,7%	5.970.739.113	17,8%
PE	9.006.436.228	8.211.443.352	-8,8%	9.659.649.280	17,6%
ES	6.260.072.171	5.854.180.726	-6,5%	6.870.412.459	17,4%
PI	2.339.280.005	2.233.046.281	-4,5%	2.618.077.929	17,2%
SE	1.895.089.946	1.722.384.289	-9,1%	2.001.101.683	16,2%
MA	4.181.092.480	3.956.220.376	-5,4%	4.562.756.917	15,3%
PB	3.193.523.723	2.998.696.177	-6,1%	3.455.620.456	15,2%
AM	5.184.605.817	5.292.920.447	2,1%	5.983.260.307	13,0%
RN	3.134.375.186	2.807.987.029	-10,4%	3.139.614.129	11,8%
DF	4.404.511.226	4.309.754.301	-2,2%	4.609.088.909	6,9%
Total	268.545.274.307	252.299.761.477	-6,0%	299.168.208.339	18,6%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Siconfi/ME. Valores atualizados pelo IPCA (jun2021).

Despesas dos estados

Apesar do aumento significativo das receitas estaduais, impulsionado pelo ICMS, a despesa liquidada no primeiro semestre não apresenta grande diferença em relação aos mesmos semestres de 2020 e 2019, oscilando menos de 0,5% em cada ano, para menos em 2020 e para mais em 2021.

4 Segundo dados do Confaz (Boletim de arrecadação de tributos estaduais) os ganhos de arrecadação do ICMS até junho desse ano foram puxados pelos setores de petróleo/combustíveis e energia elétrica. Disponível em <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>.

Tabela 3 – Despesas liquidadas dos estados (Primeiro semestre - 2019/2021)

UF	Despesa total jan/jun 2019	Despesa total jan/jun 2020	Variação (20/19)	Despesa total jan/jun 2021	Variação (21/20)	Variação (21/19)
RR	1.268.059.050	1.570.552.678	23,9%	1.763.956.422	12,3%	39,1%
PA	9.872.410.207	11.508.575.559	16,6%	11.486.902.019	-0,2%	16,4%
MA	7.313.851.446	6.790.085.897	-7,2%	8.463.354.010	24,6%	15,7%
MG	38.928.283.824	42.819.297.252	10,0%	44.624.353.808	4,2%	14,6%
AM	7.051.557.742	7.241.802.014	2,7%	7.777.178.282	7,4%	10,3%
MT	7.796.882.477	8.334.307.056	6,9%	8.598.110.285	3,2%	10,3%
ES	6.744.610.905	7.188.648.091	6,6%	7.388.960.415	2,8%	9,6%
DF	10.481.340.071	11.173.718.255	6,6%	11.459.062.299	2,6%	9,3%
AL	4.306.748.546	4.519.420.882	4,9%	4.613.780.135	2,1%	7,1%
SC	12.829.336.928	12.817.732.643	-0,1%	13.698.147.289	6,9%	6,8%
RJ	27.996.963.865	29.943.332.929	7,0%	29.630.874.929	-1,0%	5,8%
RN	5.207.116.122	4.959.460.653	-4,8%	5.491.102.300	10,7%	5,5%
CE	11.997.084.959	12.181.207.150	1,5%	12.596.097.513	3,4%	5,0%
TO	4.106.588.539	4.388.925.178	6,9%	4.215.252.653	-4,0%	2,6%
MS	6.644.852.154	6.867.486.624	3,4%	6.813.228.585	-0,8%	2,5%
AC	2.721.252.342	2.780.239.801	2,2%	2.739.525.488	-1,5%	0,7%
BA	19.109.789.065	18.971.907.315	-0,7%	19.238.104.212	1,4%	0,7%
PI	5.124.011.495	5.069.405.424	-1,1%	5.148.845.138	1,6%	0,5%
SE	4.620.420.199	4.524.248.587	-2,1%	4.624.551.441	2,2%	0,1%
PE	13.523.235.504	14.180.098.530	4,9%	13.511.923.423	-4,7%	-0,1%
PB	5.213.759.773	5.023.519.095	-3,6%	5.205.135.640	3,6%	-0,2%
AP	1.852.717.244	2.141.409.396	15,6%	1.800.678.940	-15,9%	-2,8%
RO	3.323.045.501	3.230.284.080	-2,8%	3.197.982.212	-1,0%	-3,8%
SP	87.680.259.468	82.990.972.268	-5,3%	81.017.437.431	-2,4%	-7,6%
RS	24.426.737.356	23.947.690.454	-2,0%	22.490.099.331	-6,1%	-7,9%
GO	14.098.508.674	12.403.902.521	-12,0%	12.797.065.242	3,2%	-9,2%
PR	25.019.891.156	20.304.557.630	-18,8%	18.886.892.496	-7,0%	-24,5%
Total	369.259.314.614	367.872.787.963	-0,4%	369.278.601.939	0,4%	0,0%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Siconfi/ME. Valores atualizados pelo IPCA (jun2021).

Embora a despesa agregada dos entes tenha tido uma relativa estabilidade, podemos destacar grandes variações nesse quadro quando se compara 2021 com 2019, com aumento de despesas superior a 10% em seis estados (RR, PA, MA, MG, AM e MT) e queda em outros oito (PE, PB, AP, RO, SP, RS, GO e PR). Comportamento similar pode ser observado quando analisamos as despesas por função: há reduções e aumentos importantes em diferentes áreas estratégicas.

Tabela 4 – Despesas liquidadas dos estados, por função (Primeiro semestre - 2019/2021)

Função	Despesa total jan/jun 2019	Despesa total jan/jun 2020	Variação (20/19)	Despesa total jan/jun 2021	Variação (21/20)	Variação (21/19)
Energia	28.154.136	39.045.875	38,7%	50.021.102	28,1%	77,7%
Comunicações	289.865.083	414.919.284	43,1%	496.929.795	19,8%	71,4%
Assistência Social	2.337.936.958	2.760.609.447	18,1%	3.098.608.824	12,2%	32,5%
Urbanismo	1.829.937.209	1.842.519.200	0,7%	2.215.594.742	20,2%	21,1%
Saúde	46.852.575.230	54.436.121.675	16,2%	54.662.318.067	0,4%	16,7%
Transporte	8.446.443.041	8.960.736.191	6,1%	9.668.951.334	7,9%	14,5%
Organização Agrária	94.070.973	87.127.409	-7,4%	97.760.468	12,2%	3,9%
Administração	14.672.578.605	15.245.123.858	3,9%	15.132.356.162	-0,7%	3,1%
Encargos Especiais	51.464.743.293	41.817.875.731	-18,7%	51.742.645.375	23,7%	0,5%
Legislativa	8.156.299.129	8.434.186.421	3,4%	8.163.211.974	-3,2%	0,1%
Previdência Social	88.922.549.577	93.700.369.295	5,4%	87.089.823.498	-7,1%	-2,1%
Segurança Pública	41.441.915.107	41.087.576.300	-0,9%	39.714.157.148	-3,3%	-4,2%
Essencial à Justiça	10.791.347.528	10.704.265.801	-0,8%	10.294.436.457	-3,8%	-4,6%
Cultura	1.025.653.413	903.052.743	-12,0%	974.095.862	7,9%	-5,0%
Trabalho	381.078.468	358.233.849	-6,0%	358.668.413	0,1%	-5,9%
Judiciária	21.353.776.897	20.644.689.455	-3,3%	20.095.237.366	-2,7%	-5,9%
Comércio e Serviços	754.390.974	820.603.570	8,8%	707.082.258	-13,8%	-6,3%
Agricultura	3.183.395.511	3.001.397.427	-5,7%	2.981.075.222	-0,7%	-6,4%
Saneamento	877.190.115	862.431.011	-1,7%	819.072.066	-5,0%	-6,6%
Educação	55.217.428.156	51.678.205.840	-6,4%	51.145.721.491	-1,0%	-7,4%
Direitos da Cidadania	6.433.577.165	6.119.462.556	-4,9%	5.934.082.144	-3,0%	-7,8%
Gestão Ambiental	1.808.775.315	1.617.509.400	-10,6%	1.660.165.908	2,6%	-8,2%
Habitação	458.106.807	448.764.614	-2,0%	419.258.783	-6,6%	-8,5%
Desporto e Lazer	322.794.649	265.469.183	-17,8%	264.497.851	-0,4%	-18,1%
Ciência e Tecnologia	1.651.654.570	1.381.644.486	-16,3%	1.230.728.225	-10,9%	-25,5%
Indústria	463.076.704	240.624.914	-48,0%	261.921.047	8,9%	-43,4%
Relações Exteriores		222.427		180.356	-18,9%	
Total Geral	369.259.314.614	367.872.787.963	-0,4%	369.278.601.939	0,4%	0,0%

Fonte: Elaboração própria. Dados do Siconfi/ME. Valores atualizados pelo IPCA (jun2021).

O quadro acima mostra que as cinco funções principais, isto é, Previdência Social, Saúde, Encargos, Educação e Segurança Pública, que representam 77% das despesas em 2021, sofreram variações entre -4% e 17%. As funções com variações mais altas são de menor participação no total do orçamento.

A função Saúde, que teve a maior variação entre as cinco áreas citadas, manteve os gastos de 2020, já elevados em razão do enfrentamento da pandemia, com um aumento de quase 17% em relação a 2019. A função Encargos Especiais⁵ teve a maior variação em valores absolutos no período,

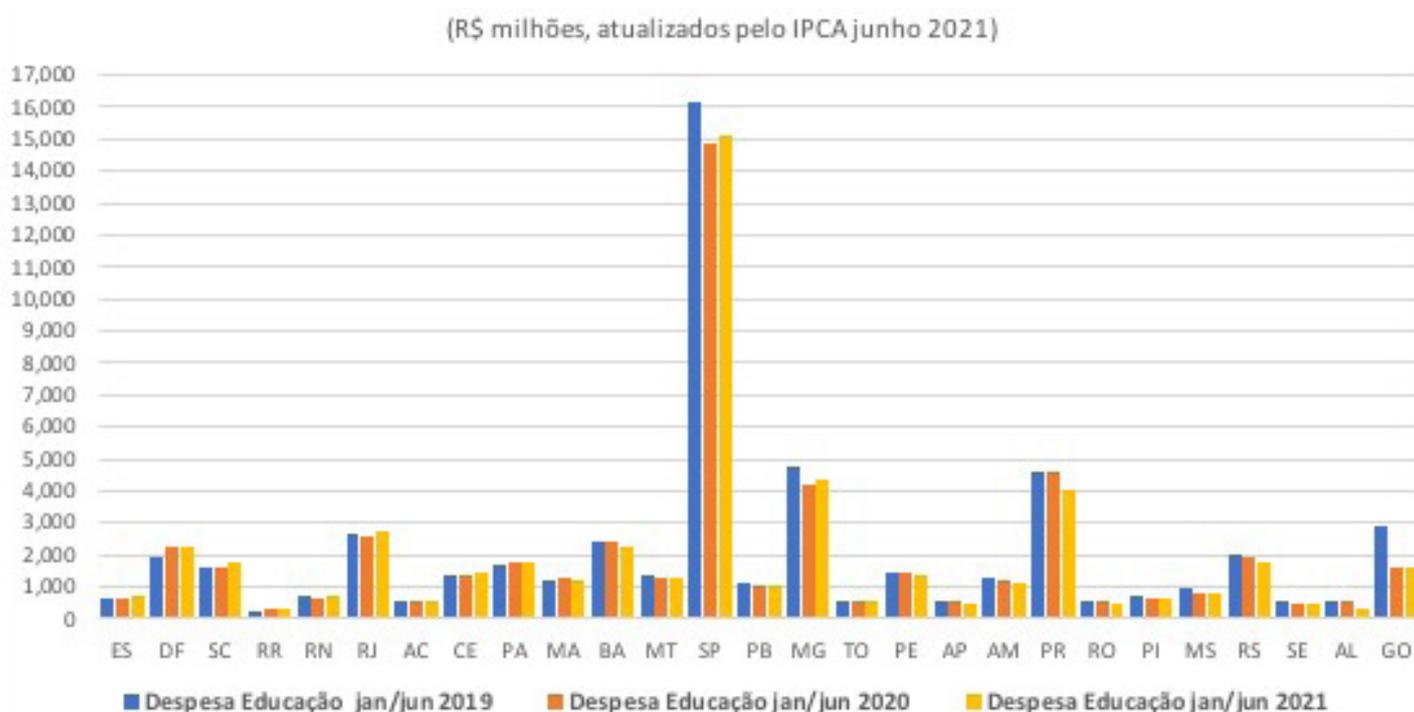
5 Esta função é utilizada para contabilização de encargos de dívidas e sentenças judiciais, por exemplo.

caindo quase R\$ 10 bilhões em 2020 e crescendo o mesmo valor em 2021, quando retoma o nível de despesas de 2019, com a volta do pagamento das dívidas dos estados, suspensas em 2020 em função da LC 173/2020.

Educação, Previdência Social e Segurança Pública tiveram quedas importantes de despesas no período. Educação, por exemplo, caiu 1% em 2021 em relação a 2020, mas se compararmos ao primeiro semestre de 2019 a queda foi de mais de 7%; Previdência Social, depois de crescer mais de 5% em 2020, teve suas despesas reduzidas em 7,1% em 2021, acumulando queda de 2,1% em relação ao mesmo período de 2019. A redução de despesas nessas duas áreas está muito provavelmente relacionada à impossibilidade de elevação de gastos com pessoal até dezembro deste ano, conforme estabelece a LC 173/2020.

Alguns estados apresentaram retração significativa dos gastos liquidados com Educação no primeiro semestre de 2021, em comparação com 2019, mesmo tendo registrado importantes ganhos de arrecadação de ICMS no período. É o caso de Goiás⁶, Alagoas, Sergipe, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, para ficar nos cinco primeiros. No outro extremo, o Espírito Santo tem mostrado realização de despesas em Educação que acompanha a sua arrecadação de ICMS, em percentuais muito próximos. No Distrito Federal, o aumento das despesas com a função superou, em termos relativos, o aumento da arrecadação de ICMS no primeiro semestre dos dois anos comparados, 2019 e 2021, única unidade da federação em que isso ocorre. O Acre, que registrou o maior aumento percentual de ICMS no período comparado, apresentou apenas pequeno aumento das despesas liquidadas em Educação em igual período.

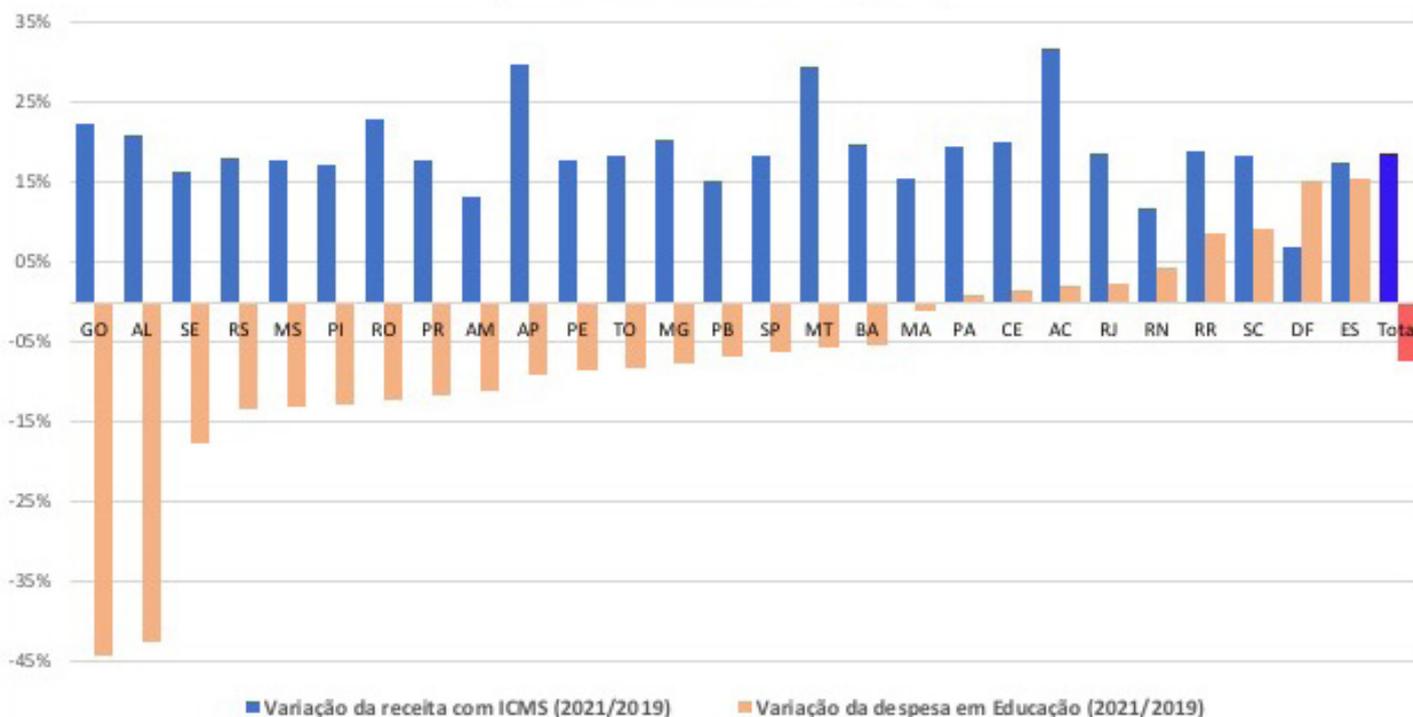
Gráfico 2 - Despesa com Educação dos estados e DF (Primeiro semestre - 2019/2021)



Fonte: Elaboração própria. Dados do Siconfi/ME. Valores atualizados pelo IPCA (jun2021).

⁶ Identificamos que a grande variação no caso de Goiás se refere a uma reclassificação dos gastos ligados à previdência dos funcionários da educação, que em 2019 eram contabilizados na função Educação e, a partir de 2020, passam a ser classificados na função Previdência Social.

Gráfico 3 – Variação da despesa liquidada com Educação e arrecadação de ICMS (Primeiro semestre de 2019/2021)



Fonte: Elaboração própria. Dados do Siconfi/ME. Valores atualizados pelo IPCA (jun2021).

Conforme o gráfico acima, Amazonas, Rondônia e Amapá estão entre os dez estados que registraram maiores quedas de despesas com a função Educação no período. Esses estados, segundo dados do Censo Escolar de 2020, apresentam preocupantes índices de infraestrutura escolar, figurando entre as dez unidades federativas com maior número de escolas estaduais sem banheiro e sem internet banda larga, no caso do Amazonas e ainda sem esgoto, nos casos de Rondônia e Amapá. Isso significa que mesmo com maior arrecadação de receitas e apresentando uma rede de infraestrutura escolar precária para lidar com o retorno presencial ou manutenção de modelos híbridos de ensino, denotando necessidade de expansão do gasto, isso não ocorreu, pelo que se percebe na execução do orçamento no primeiro semestre de 2021.

Tabela 5 – Infraestrutura das escolas públicas da rede estadual, dimensões selecionadas (em % do número total de escolas estaduais em cada UF)

Sem Banheiro		Sem Esgoto		Sem Internet Banda Larga	
UF	% escolas	UF	% escolas	UF	% escolas
RR	44,59%	AC	47,63%	RR	71,35%
BA	33,73%	RR	29,73%	AC	65,91%
AC	18,27%	MA	27,88%	AP	65,37%
MA	17,20%	RO	11,85%	MA	51,98%
AM	15,09%	AP	10,59%	MT	49,15%
RS	13,65%	TO	7,69%	AM	41,66%
PB	10,34%	PA	5,05%	RO	32,59%
RO	8,40%	MT	4,30%	RN	32,36%
AP	6,20%	GO	2,66%	SP	31,45%
PE	5,87%	PE	2,08%	PR	29,94%
Média 27 UFs	5,9%	Média 27 UFs	3,5%	Média 27 UFs	23,5%

Fonte: Elaboração própria. Dados sistematizados por CTE Rui Barbosa com base no Censo Escolar 2020 do INEP.

Discussão

A queda das despesas com a função Educação traz grande preocupação, considerando as perdas educacionais que tivemos no período. Estudo realizado pelo Unicef, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), demonstra que em 2019 havia cerca de 1 milhão de crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória, de 4 a 17 anos, fora da escola. A pandemia da COVID-19 agravou essa situação. Dados da PNAD-Covid19 divulgados em novembro de 2020 registraram que 5 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos não estavam frequentando a escola ou não tiveram atividades escolares disponibilizadas na semana anterior à pesquisa, o que corresponde a 13,9% dessa parcela da população em todo o país (UNICEF, 2021).

As dificuldades de acesso remoto ao ensino, as deficiências nos protocolos de biossegurança para o ensino presencial, a falta de vacinas autorizadas para menores de 12 anos, além da perda de emprego dos pais e o agravamento da insegurança alimentar das famílias trouxeram inúmeros desafios para crianças e jovens seguirem estudando no período da pandemia.

Há também o desafio de buscar ativamente esses estudantes para que voltem às redes públicas municipais e estaduais para aulas presenciais ou remotas e garantir sua permanência. Pelo que se pode notar nos dados orçamentários estaduais, não faltaram recursos para isso neste primeiro semestre de 2021, mas parece haver outras limitações. Quais e por quê?

Em 2020, a queda de gastos na função Educação foi justificada por alguns motivos: i) os valores repassados pela União por meio do auxílio financeiro aos estados, que compensaram a perda de arrecadação destes, não foram vinculados à educação; ii) os gestores estaduais adotaram medidas mais conservadoras no tocante às despesas em educação, em razão do cenário de incerteza econômica e da priorização na área da Saúde; e iii) os entes encararam a situação de fechamento de escolas, bem como a vedação de concessão de vantagens salariais aos servidores em razão da Lei 173/2020, como geradores de economia de recursos, com ações de suspensão e renegociação de contratos⁷.

Passado mais de um ano do início da pandemia, a situação de decréscimo da despesa em educação se mantém. A capacidade de planejamento e execução de ações dos estados, mensurada pelo dispêndio de recursos, não evoluiu, ainda que já houvesse diagnósticos mais consolidados sobre os impactos sofridos pelos estudantes em sua situação de aprendizagem e os seus principais problemas de acesso à educação, que permitiriam realizar ações governamentais com vistas à sua mitigação.

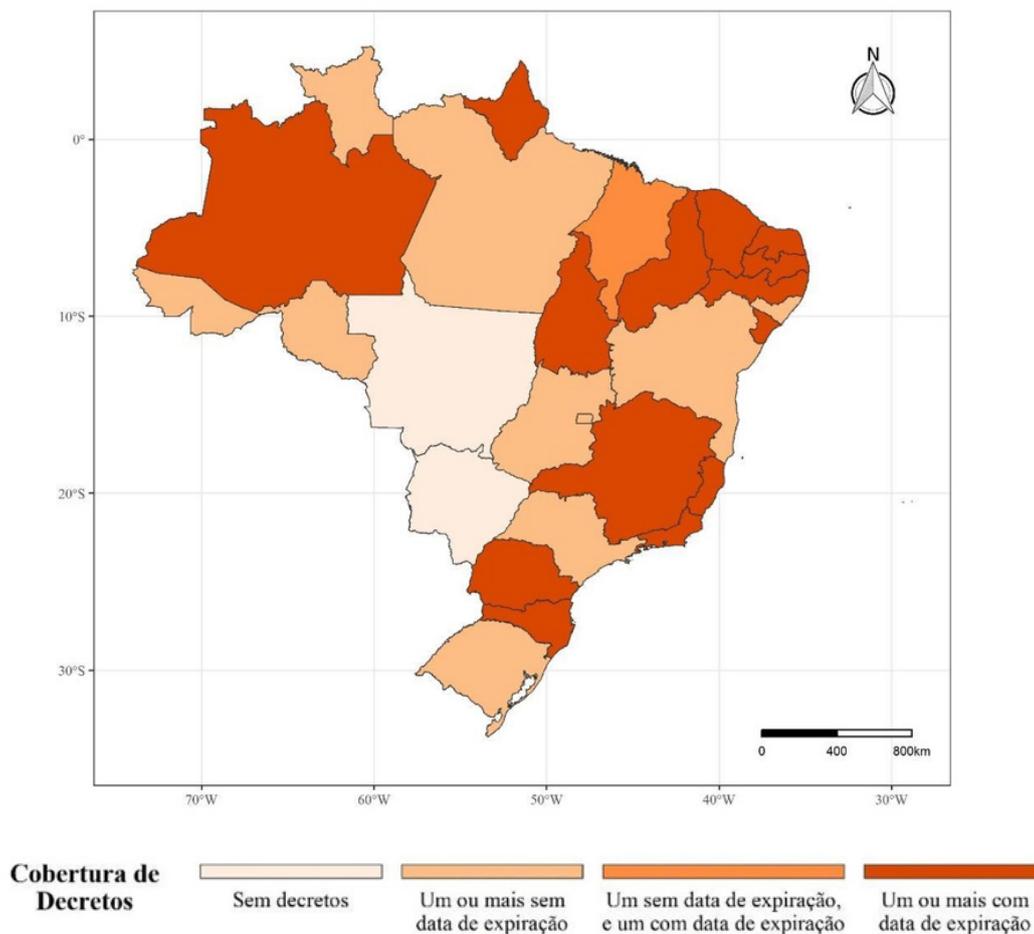
Levantamento obtido pela Folha de São Paulo⁸ mostrou que, até meados de julho, apenas 5% da verba orçada no ano de 2021 para melhorar a rede física de escolas estaduais em São Paulo havia sido gasta. O governo paulista argumentou que fez repasses diretos às escolas, o que desburocratizaria gastos com reparos, em razão da morosidade de realização de processos licitatórios para aquisição de bens e serviços. Essa justificativa seria plausível e aplicável a outros estados? Ao analisar a situação dos estados brasileiros identificamos que pelo menos 25 deles encontravam-se cobertos, em 2021, por decretos de calamidade pública⁹ que permitiriam a adoção de medidas excepcionais na administração pública, entre elas a contratação emergencial de bens e serviços com dispensa de licitação.

⁷ Ver Pereira, Pinheiro e Peres (2021).

⁸ <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/07/gestao-doria-gastou-5-de-verba-para-melhorar-rede-fisica-de-escolas-de-sp-em-2021.shtml>

⁹ Os decretos de calamidade pública aqui mencionados referem-se a instrumento do poder executivo, previstos na Lei Federal 12.608/2012 e que possuem como principal efeito dispensar a licitação para aquisição de bens e serviços necessários ao enfrentamento da calamidade (conforme artigo 24, VI, da Lei 8.666/1993). Os decretos legislativos, aprovados pelo Congresso Nacional ou assembleias legislativas, previstos no artigo 65 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), suspendem várias restrições e limitações das regras fiscais estabelecidas por aquela legislação.

Gráfico 4 – Vigência de calamidade pública nos estados durante o primeiro semestre de 2021¹⁰



Fonte: Elaboração própria. Dados coletados dos Diários Oficiais Estaduais.

É possível observar no mapa que por mais que 25 dos 27 estados estejam cobertos pelo decreto de calamidade pública para todo o período do primeiro semestre de 2021 (exceções feitas aos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), a coloração se distingue em virtude não apenas do período coberto, mas também pela estratégia de elaboração dos decretos por parte dos governos estaduais, estabelecendo ou não data de expiração para os decretos executivos.

Todos os estados que editaram decretos sem limite de tempo foram classificados com a mesma cor. A exceção foi o estado do Maranhão que, por em parte estar sob efeitos de decreto sem prazo, mas, posteriormente, decretar calamidade pública com prazo de vigência, acabou classificado numa cor mais escura. Já os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul não tiveram decretos de calamidade pública editados para o ano de 2021, estando representados no mapa pela cor mais clara¹¹.

10 Decretos foram obtidos após consultas aos Diários Oficiais de cada estado, no período compreendido entre março de 2020 e junho de 2021

11 Não foram encontrados, para o ano de 2021, decretos de calamidade pública vigentes nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Após consultas ao Diário Oficial desses estados e, também, em matérias jornalísticas, verificou-se que, para Mato Grosso, o Decreto Nº 523, de 16 de junho de 2020, que estabelecia calamidade pública, expirou em 30 de setembro de 2020 e não foi renovado. Já para Mato Grosso do Sul, por sua vez, o Decreto Legislativo nº 620, de 20 de março de 2020 expirou em 31 de dezembro de 2020. No decorrer do ano de 2021, se encontram algumas ações nesses estados justificadas por eventual estado de calamidade pública. Entretanto, essa referência ocorre de modo genérico ou em menção ao decreto do governo federal de março de 2020 que estabeleceu estado de calamidade pública em todo território nacional. Dessa forma, optou-se por não considerar esses estados sob vigência de decreto de calamidade pública.

Se a vigência do decreto de calamidade pública permitiria contratações emergenciais de bens e serviços, e o levantamento mostra que a maior parte dos estados está coberta por tal expediente, a morosidade para realização de processo licitatório não é justificativa plausível para a baixa realização de gastos neste período.

Por outro lado, algumas administrações estaduais têm divulgado uma série de ações governamentais que requerem gastos públicos adicionais. Para exemplificar algumas delas, há iniciativas de busca ativa escolar utilizadas pelos entes para estimular a volta dos alunos à escola. No Ceará, o governo do estado anunciou um novo programa para reduzir os impactos da pandemia na aprendizagem. O Pacto Pela Aprendizagem objetiva fortalecer, mediante repasse de recursos, o regime de colaboração entre o estado e seus municípios para recuperar a aprendizagem dos estudantes. Além disso, destinará bolsas para alunos-monitores do ensino médio da rede estadual, com benefício mensal de R\$ 200 de setembro a dezembro de 2021, para auxiliarem na busca ativa escolar¹². Santa Catarina¹³ também adotou iniciativa similar na busca por combater a evasão escolar. Já Pernambuco menciona ter focalizado seus esforços no âmbito digital, com dispêndio de recursos no Programa Professor Conectado¹⁴ para fornecer computadores e pacote de conectividade.

O Espírito Santo, estado que apresentou variações semelhantes entre aumento do ICMS e gastos na função Educação, anunciou em junho R\$ 200 milhões para edital do Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no Espírito Santo (Funpaes)¹⁵, destinados especialmente para obras de reforma, ampliação e construção de escolas.

Em São Paulo, foi anunciada a contratação de pais de alunos para atuarem em escolas. Mais recentemente, também foi lançada ação de combate à evasão escolar que destinará R\$ 1 mil por ano para estudantes do ensino médio em condição de vulnerabilidade¹⁶. No entanto, verificamos que os recursos a serem utilizados para custeio dessas duas ações, que integram o programa Bolsa do Povo (aprovado pela Lei Estadual 17.372 de 2021) não constituem um aporte adicional de orçamento à área de educação, pois já eram verbas pertencentes à pasta, sendo que a lei permitiu remanejamento entre dotações para custeio das novas ações pretendidas¹⁷. Além disso, como medida de preparação das escolas para o retorno às aulas, o governo paulista havia anunciado repasse de R\$ 1,2 bilhão para escolas nos anos de 2021 e 2022, via Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE-Paulista)¹⁸. Contudo, levantamento da execução do referido programa demonstra que o aporte de recursos prometido para os anos de 2021 e 2022 é, na verdade, menor do que o valor despendido com o programa nos anos de 2019 e 2020, mesmo em termos nominais. Se considerada a inflação do período, o aporte de recursos neste ano e em 2022 será menor que no biênio anterior. Ou seja, não há um esforço adicional do estado neste programa.

12 <https://www.ceara.gov.br/2021/08/11/governo-do-ceara-destina-3-mil-bolsas-para-fortalecer-acao-de-estudantes-na-busca-ativa-escolar-da-rede-estadual/>

13 <https://schoje.news/2021/09/13/com-dados-desatualizados-sc-combater-evacao-com-busca-ativa-e-bolsas/>

14 <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=6259>

15 <https://sedu.es.gov.br/Not%C3%ADcia/governo-do-espirito-santo-anuncia-plano-de-investimentos-publicos-de-r-9-bilhoes>

16 <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/estado-de-sp-pagara-r-1-mil-para-manter-alunos-do-ensino-medio-na-escola/>

17 Lei 17.372 de 2021: Art. 6 (...) § 1º - Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o inciso I deste artigo serão oriundos dos orçamentos da Secretaria do Desenvolvimento Econômico, da Secretaria da Educação e do Centro Estadual de Educação Tecnológica "Paula Souza" - CEETEPS, dentre outros, e cobertos na forma prevista no § 1º do artigo 43 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, ficando o Poder Executivo autorizado a proceder à inclusão no orçamento do Estado das devidas classificações orçamentárias.

18 Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/governo-de-sp-anuncia-r-12-bilhao-em-repasses-para-51-mil-escolas-da-rede-estadual/>

Quadro 1 - Programa Dinheiro Direto na Escola do estado de São Paulo, por tipo de repasse

Tipo de repasse	Despesas liquidadas ¹		
	2019	2020	2021 (até 23/09)
Custeio	426.899.500	529.868.355	93.115.471
Capital	224.332.490	357.915.270	11.853.353
Total	651.231.990	887.783.624	104.968.823
Total despesas liquidadas em 2019 e 2020:			1.539.015.614
Total previsto de despesas para 2021 e 2022²:			1.200.000.000

1: Fonte: Portal da Transparência do Estado de São Paulo - consulta realizada em 24/09/2021. Considera os itens de despesa: "33504106 - Contr. a APM-PDDE Paulista" e "44504202 - Auxílio a APM-PDDE Paulista". Valores nominais.

2: Valores previstos de repasses declarados pela Secretaria de Educação à Imprensa.

Os dados orçamentários apresentados nesta nota mostram que todos esses anúncios de ações por parte de governos estaduais, apesar de mobilizarem recursos para sua concretização, não implicaram aumento das despesas educacionais no primeiro semestre deste ano, comparado a igual período anterior. Resta saber se é porque os esforços empreendidos ainda não aparecem na execução orçamentária deste ano, que considera as despesas efetivamente realizadas até junho, ou, porque os montantes despendidos e anunciados são pouco expressivos para o gasto global em educação de cada rede estadual em questão, hipótese que nos parece mais provável. Neste caso, a queda geral dos recursos para a área seria melhor explicada pela manutenção da regra legal que impede o aumento de salários e vantagens para servidores públicos em 2020 e 2021, sendo quaisquer outros gastos expandidos insuficientes para fazer frente ao volume que se deixa de gastar com pessoal na vigência desta regra¹⁹.

A não realização dos gastos com a função Educação, ao mesmo tempo em que são registrados aumentos na arrecadação tributária, coloca em questão o cumprimento do mínimo constitucional, vinculado à arrecadação de impostos. Por regra da Constituição Federal, os estados devem aplicar no mínimo 25% dos impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Esse descompasso entre arrecadação e gasto pode levar governos estaduais, no final do ano, a aplicarem recursos de forma menos planejada, mais ineficiente e menos equitativa, tendo em vista a obrigatoriedade do cumprimento da regra legal. Além disso, alguns estados têm se valido, desde anos anteriores, de autorizações locais, como ajustes com Tribunais de Contas, que contabilizam diferentes tipos de despesas como gasto mínimo em MDE, não havendo uma padronização contábil que permita a aferição igual para todos os entes. Como em 2020 houve uma queda de arrecadação de impostos no primeiro semestre e o socorro fiscal da União, que compensou de forma geral a arrecadação dos estados, não foi vinculado à MDE, de fato, os entes podem ter conseguido cumprir o percentual naquele ano. Entretanto, com a significativa retomada das receitas de impostos estaduais desde o início deste ano, é possível que haja um descumprimento da regra em 2021.

¹⁹ Apesar da possibilidade de a redução da despesa com pessoal da educação ser uma das justificativas para a queda dos gastos em educação em 2020 e 2021, não é possível verificar esta afirmação, uma vez que não dispomos de dados suficientes para a averiguação. Até o momento de publicação dessa nota, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação tem apresentado instabilidades que impedem a consulta de despesas com pessoal em cada estado.

A solução encontrada pelos legisladores federais para contornar essa situação foi a apresentação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 13/2021, já aprovada em 2º turno no Senado Federal e pendente de avaliação pela Câmara dos Deputados, e que tem como finalidade desresponsabilizar os entes pela não aplicação da vinculação mínima em 2020 e 2021, prevendo que os recursos não despendidos deverão ser realocados até o ano de 2023.

A aprovação desta PEC pode significar a continuidade da não priorização da política educacional, mesmo em um cenário positivo de arrecadação de receitas, e abrir um precedente para a extinção definitiva da regra. Além disso, ao desobrigar os gestores da aplicação mínima em 2021, a PEC desconsidera uma série de evidências que vêm sendo publicadas e recomendam a atuação imediata do Poder Público para recuperar perdas de aprendizagem com o período de isolamento, assim como da evasão escolar.

Conclusões

O monitoramento das finanças estaduais durante o período da pandemia mostrou que a previsão inicial de grande queda da arrecadação dos estados (feita por diferentes instituições em março de 2020) não se confirmou durante o ano fiscal de 2020 e o primeiro semestre de 2021 teve expressiva recuperação das receitas. Praticamente todos os estados apresentaram crescimento de suas receitas, mesmo sem socorro fiscal da União. O desempenho positivo do ICMS foi o principal responsável por esses ganhos de arrecadação. Esse comportamento foi impulsionado por fatores como a alta dos preços dos combustíveis e da energia elétrica, além da retomada da atividade econômica. Apesar do crescimento da arrecadação estadual, não houve o mesmo avanço na execução orçamentária no primeiro semestre de 2021.

Essa segunda constatação aponta a existência de outras dificuldades na execução das despesas estaduais que não as financeiras. Especificamente, ao analisarmos as despesas com a função Educação é perceptível que a maior parte dos estados não avançou na execução de ações nessa área, mesmo após um enorme déficit de atendimento no ano de 2020. Em parte, isso se explica pelo fato de muitas escolas terem permanecido fechadas no início do ano. Além disso, em razão da aprovação da Lei Complementar 173/2020, os governos estiveram impedidos de gastar recursos adicionais com pessoal, despesa esta que representa a maior parte do gasto em educação dos estados. Com essa vedação e a não contratação de serviços de manutenção das escolas abre-se um espaço orçamentário relevante, algo que já havia acontecido em 2020.

A pergunta que se faz diante desse cenário é: por que não foram realizadas despesas fundamentais de infraestrutura nas escolas, como construção e reformas de banheiros, acessibilidade, investimentos em tecnologia, como softwares e equipamentos, necessários em escolas da maior parte do Brasil, ou ainda, por que não foi realizada a massiva contratação de serviços para a educação à distância no período mais crítico da pandemia, no início de 2021? Na contramão desse esforço, o Senado Federal aprovou a PEC 13/2021, que desresponsabiliza os gestores que não realizaram gastos mínimos com educação. Nesse momento nos parece fundamental trabalhar pela educação pública de qualidade, reduzindo a desigualdade piorada com a pandemia.

Recomendações

- Os gestores estaduais precisam urgentemente revisitar os diagnósticos já existentes sobre a infraestrutura educacional em seus estados e traçar planos de ação, com foco nos territórios mais necessitados para, no curto e médio prazo, garantir a volta segura dos estudantes às escolas;
- É imprescindível trabalhar a busca ativa dos estudantes e essa ação pode ser feita em conjunto com as administrações municipais;
- É preciso coordenar ações de escuta e diálogo com o corpo docente, para ter melhor compreensão de suas necessidades nesse momento crítico, que implicam muitos ajustes, além das questões salariais;
- A retomada da educação presencial e a redução das desigualdades educacionais requerem também ações internas às secretarias de educação em parceria com áreas de gestão, obras e infraestrutura e, em especial, com as áreas de finanças. É importante que haja núcleos gestores nos estados para agilizar as diversas ações necessárias para a educação;
- Por fim, mais uma vez destacamos que neste momento crítico é fundamental uma coordenação nacional que organize ações dos estados e municípios e da educação com as demais áreas correlatas, com intuito de garantir uso adequado dos recursos, foco na redução de desigualdades e na melhoria da oferta do serviço.

Bibliografia

OECD. Education at a Glance 2021: OECD Indicators, 2021. OECD, Paris, Disponível em: <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Cenário da exclusão escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na educação. Produção editorial: CENPEC Educação. Publicado em abril de 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>

PEREIRA, Lauana Simplicio; PINHEIRO, Yasmin de Sousa; PERES, Ursula Dias. Gestão da educação na pandemia: análise dos gastos educacionais nos estados em 2020. IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas.

O QUE É A REDE

Somos mais de 100 pesquisadores mobilizados para aperfeiçoar a qualidade das políticas públicas do governo federal, dos governos estaduais e municipais que procuram atuar em meio à crise da Covid-19 para salvar vidas. Colocamos nossas energias no levantamento rigoroso de dados, na geração de informação criteriosa, na criação de indicadores, na elaboração de modelos e análises para acompanhar e identificar caminhos para as políticas públicas e examinar as respostas que a população oferece.

A Rede de Pesquisa Solidária conta com pesquisadores das Humanidades, das Exatas e Biológicas, no Brasil e em outros países. Para nós, a fusão de competências e técnicas é essencial para se enfrentar a atual pandemia. O desafio é enorme, mas é especialmente entusiasmante.

E jamais seria realidade se não fosse a contribuição generosa de instituições e doadores privados que responderam rapidamente aos nossos apelos. A todos os que nos apoiam, nosso muito obrigado.

Visite nosso site: <https://rededesquisasolidaria.org/>

Siga a Rede de Pesquisa Solidária na redes sociais



QUEM FAZ

Comitê de Coordenação

Glauco Arbix (USP), João Paulo Veiga (USP), Fabio Senne (Nic.br), José Eduardo Krieger (InCor-Faculdade de Medicina USP), Vera Paiva (USP), Ursula Peres (EACH/USP), Ian Prates (CEBRAP, Social Accountability International), Lorena Barberia (USP-Ciência Política), Tatiane Moraes (Fiocruz) e Rodrigo Brandão (USP)

Coordenação Científica Lorena Barberia (USP)

Editores Vera Paiva, João Paulo Veiga e Lorena Barberia

Doações e contato rededesquisasolidaria.org@gmail.com

Consultores Alvaro Comin (USP) • Diogo Ferrari ((Universidade de California Riverside) • Flavio Cireno Fernandes (Prof. da Escola Nacional de Adm. Pública e Fundação Joaquim Nabuco) • Márcia Lima (USP e AFRO-Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial) • Marta Arretche (USP e Centro de Estudos da Metrópole - CEM) • Renata Bichir (USP e CEM) • Guy D. Whitten (Texas A&M University) • Arachu Castro (Tulane University) • Rogério Barbosa (IESP)

Design Claudia Ranzini

Equipe responsável pela Nota Técnica No.35

Coordenação Ursula Dias Peres (Prof. EACH/USP e Pesquisadora CEM/USP) e Fábio Pereira dos Santos (CMSP e Pesquisador Ass. CEM/USP)

Equipe Lauana Simplício Pereira (graduanda em Gestão de Políticas Públicas na EACH/USP e pesquisadora junior no CEM/USP), Gustavo Fernandes de Paula (mestrando no DCP/USP), Yasmin Pinheiro (graduanda em Gestão de Políticas Públicas na EACH/USP e pesquisadora junior no CEM/USP)

Instituições parceiras



Instituições de apoio



ALBERT EINSTEIN
SOCIEDADE BENEFICENTE ISRAELITA BRASILEIRA

