



SESSÃO TEMÁTICA Nº 16 - AS DESIGUALDADES E A CAPACIDADE DE ATENÇÃO À EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE CRISE

GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA PANDEMIA: ANÁLISE DOS GASTOS EDUCACIONAIS NOS ESTADOS EM 2020

Lauana Simplicio Pereira/ CEM-USP
Yasmin de Sousa Pinheiro/ EACH-USP e CEM-USP
Ursula Dias Peres/EACH-USP e CEM-USP

Resumo

A determinação das aulas remotas em todo o Brasil demandou esforços para a adaptação de gestores, profissionais da educação, estudantes e seus responsáveis – sendo necessário recursos humanos e técnicos adicionais. Entretanto, com a queda da atividade econômica no país, e a expectativa de decréscimo das receitas de impostos, projetou-se no início de 2020 problemas para o financiamento de políticas de educação no contexto da pandemia. A presente pesquisa busca entender o comportamento real do gasto em educação nos estados em 2020 e, além disso, problematiza o modelo atual de financiamento em educação, calcado em impostos atrelados ao consumo, diretamente afetados pelo contexto de crise. A análise dos dados orçamentários de receita e despesas do Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), à luz da literatura produzida sobre financiamento educacional e impactos da pandemia na área, mostrou que, apesar da expectativa de queda na arrecadação dos estados, não ocorreu na magnitude esperada, assim como transferências feitas pela União compensaram a arrecadação média dos entes estaduais. Apesar disso, a pesquisa identificou que os gastos com a função educação apresentaram redução em relação ao ano de 2019, mesmo em estados em que houve aumento da arrecadação. Possíveis explicações para estes resultados estão ligados ao fato de que: i) os valores repassados pela União por meio do auxílio financeiro aos estados não foram vinculados à educação; ii) os gestores 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) a ausência de uma diretriz nacional de atuação na área educacional não colaborou para a rápida ação dos gestores estaduais, aprofundando desigualdades entre aqueles com maior e menor capacidade de atuação própria.

Palavras-chave: educação; pandemia; gasto educacional; governos estaduais; coordenação

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 determinação das aulas remotas em todo o Brasil demandou esforços para a adaptação de gestores e profissionais da educação, estudantes e responsáveis, sendo necessário recursos humanos e técnicos adicionais. 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).

Tal redução ocorreria porque o financiamento da educação brasileira é formado, sobretudo, pela vinculação de impostos. A Constituição de 1988 determina que a União, Estados e Municípios apliquem, no mínimo, 25% de suas receitas resultantes de impostos em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) (PINTO; ADRIÃO, 2006). A vinculação de impostos é considerada um mecanismo de indução que visa garantir padrões mínimos de oferta da política de educação entre os entes da federação, de modo a reduzir desigualdades. (GOMES, 2009).

Ocorre que, no caso dos 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 em que os estudantes moram (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).

Nesse cenário de recessão, um modelo de financiamento dependente de impostos atrelados ao consumo, como o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), se mostra problemático (PERES et al., 2020), especialmente em um momento que exige expansão do gasto em educação, com aquisição de equipamentos, formação de professores e adoção de protocolos sanitários nas escolas. Esse 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. Como ponto de partida, 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 Siconfi

(Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) para os anos de 2019 e 2020, uma vez que o nosso objetivo principal é entender o comportamento dos gastos educacionais na pandemia, no contexto de esperada queda de arrecadação de impostos. Os dados foram corrigidos pela inflação a preços de 2020 e comparados.

Para melhor compreensão dos resultados alocativos observados na etapa anterior, adotamos duas estratégias adicionais. Primeiramente, enviamos pedidos de esclarecimentos via Lei de Acesso à Informação para os 27 entes estudados, com questões sobre gastos educacionais relacionados à pandemia, notadamente aqueles sobre merenda e transporte escolar, aquisição e distribuição de equipamentos e serviços de apoio ao ensino remoto e obras em escolas. Obtivemos retornos de dez estados. Concomitantemente, selecionamos os dez estados que apresentaram variação negativa dos gastos com educação acima da média observada (conforme tabela 1) e, para estes, 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 permite maiores detalhamentos. Nosso objetivo foi entender especificamente quais os elementos de despesa¹ que sofreram redução. Entre os dez estados pesquisados, obtivemos dados comparáveis para oito deles e dados isolados para um (Goiás), completando nove estados.

A análise dos dados orçamentários 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, na quarta seção, 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, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB — Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996) 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

¹ O elemento é uma forma de classificação orçamentária que identifica as despesas por objeto de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, diárias, material de consumo, serviços de terceiros, etc. e tem seu regramento definido pela [Portaria Interministerial nº 163 de 2001](#).

do Ensino (MDE) no caso da União e 25% para estados e municípios. (BRASIL, 1988; MARTINS, 2010). Tal arcabouço jurídico assegura as condições necessárias para o direito universal à educação, além de fixar a atual divisão de responsabilidades e competências entre os entes federados, à vista de promover o funcionamento efetivo do regime de colaboração.

Desde então, o Estado brasileiro passou a assumir a forma de federalismo cooperativo, especialmente com a previsão de instrumentos como fundos contábeis para educação e meios de planejamento educacional, como planos nacionais (MARTINS, 2010). Considerando que o financiamento em educação brasileiro se insere em um contexto de ação conjunta complexa, nos termos de Wildasky e Pressman (apud MARTINS, 2010), diferentes instituições e níveis de governo partilham o poder sobre a tomada de decisão e na medida que envolve um labirinto de decisões separadas, aumenta-se a complexidade — sendo necessário, então, certo grau de coordenação e cooperação federativa para o pleno funcionamento das políticas.

Para tanto, 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 estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios 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 priorizar o oferecimento do ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Já aos municípios, cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, além da responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração com estados e União, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental.

O desenho do financiamento em educação, contempla elementos que consideram a questão federativa, que promovam o equilíbrio entre os entes, ao reduzir desigualdades intermunicipais e interestaduais e propiciem a articulação entre os entes para alcançar promoção de ensino de qualidade entre alunos de uma mesma etapa (MARTINS, 2010). Além disso, cabe destacar o papel ativo da União no funcionamento desse sistema, não só na dimensão normativa, mas também, no exercício de sua função supletiva, com a participação financeira no financiamento do fundo correspondente a um percentual dos recursos totais (Ibidem). Embora caiba reconhecer a existência de um relativo grau de autoridade e autonomia dos governos locais, as decisões na arrecadação tributária, alocação de gastos e execução de políticas ainda são significativamente afetadas pela regulação federal (ARRETCHE, 2010). Tal autonomia é reforçada à medida que a maior parte do financiamento da Educação Básica dos estados e municípios depende das Unidades Federativas.

Outro aspecto importante do financiamento foi a instituição de fundos, como o Fundef (Fundo

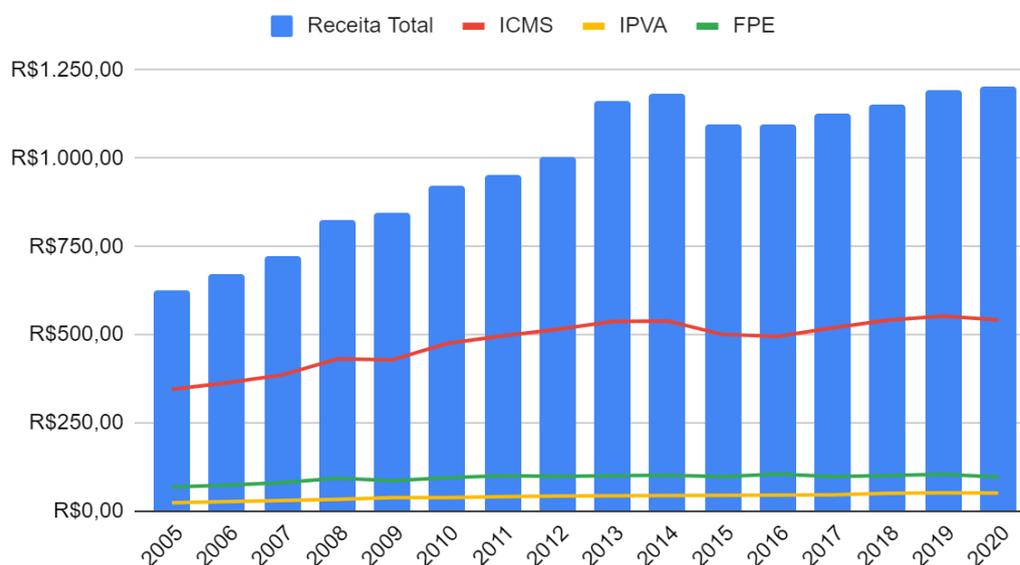
de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que vigorou até 2006, e teve um importante papel na universalização no ensino fundamental e introduziu a preocupação com a equidade (MARTINS, 2010). Após isso, o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação 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). Como um mecanismo de colaboração federativa de recursos, na política de fundos, os entes contribuem com parte de sua arrecadação de impostos para a cesta do fundo, dividida de acordo com o número de matrículas de cada rede de ensino dos estados e municípios.

A estrutura de financiamento educacional brasileiro é mista e complexa, em que a maior parte dos recursos advém de fontes do aparato fiscal (CASTRO, 2011), ou seja, da vinculação de impostos à MDE. A cesta de impostos que compõe o Fundeb é majoritariamente 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 ICMS na arrecadação, calculado principalmente com base no valor adicionado na indústria e na agricultura. 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. Além disso, o imposto não condiz eficientemente com as atuais configurações e aspirações da sociedade brasileira, de modo a acirrar desigualdades sociais e regionais. Acrescentando-se aos fatores estruturais relacionados à composição do ICMS, 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. Nesse cenário, diferentes setores econômicos foram afetados, em especial a agricultura, indústria e serviços (PAULA; PIRES, 2017). Quando há a queda do ICMS, conseqüentemente, ocorre redução dos recursos disponíveis para aplicação em MDE.

² Dos 25%, 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 – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; IPVA – Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores; IPI – Exportação – Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações; ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; Lei Kandir – Imposto dos estados e do Distrito Federal, nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços.

Gráfico 1: Receita Líquida dos Estados e Impostos e Transferências (destaques para ICMS, IPVA, ITCD e FPE) de 2005 a 2019



Em bilhões de R\$ corrigidos pelo IPCA (2020)

Elaborado por Rony Cardoso a partir de dados do Siconfi/STN — ME.

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, 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), conforme apresentado na seção anterior. Segundo o relatório *Education at a Glance*, da OCDE, em 2017 a União era responsável por financiar cerca de 15% dos recursos alocados para a educação, enquanto os estados eram responsáveis por 40% e os municípios, por 45% (OCDE, 2020). Com o advento da pandemia, houve grande preocupação acerca da capacidade dos governos arcarem com seus compromissos, em face à queda de arrecadação que desestabiliza as contas públicas, ao mesmo tempo, em que se fazia necessária a expansão do gasto em algumas áreas, notadamente a saúde e proteção social (TODOS PELA EDUCAÇÃO; INSTITUTO

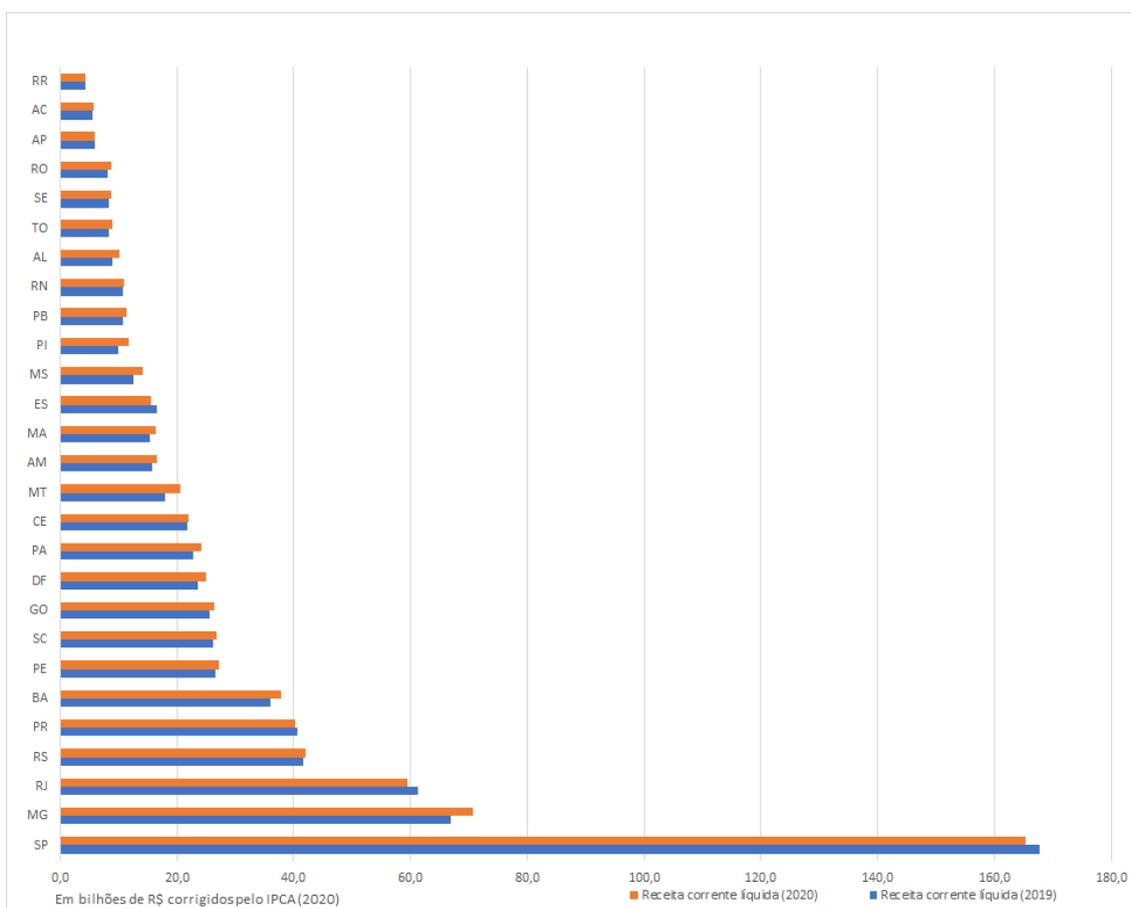
UNIBANCO, 2020; ALVES et al., 2020).

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, notadamente o ICMS e o ISS. O modelo tomava em conta um primeiro cenário em que haveria redução anual na arrecadação de ICMS, Cota-Parte ICMS, 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), isto 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 dos recursos destinados ao financiamento da educação no país (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, apresentados em audiência no Senado Federal, 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 à 2019 em alguns casos e, na maior parte, em cenário favorável ao projetado.

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



Reproduzido a partir de Peres e Pereira (2021)

Das 27 UFs, apenas 4 – ES, PR, RJ e SP – arrecadaram um montante de Receita Corrente Líquida³ (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

³ A Receita Corrente Líquida é calculada a partir da receita corrente total do ente, deduzidos alguns itens, 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.

vinculados para as áreas de saúde e assistência social (BRASIL, 2020a). 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 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 dos gastos 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 é 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)

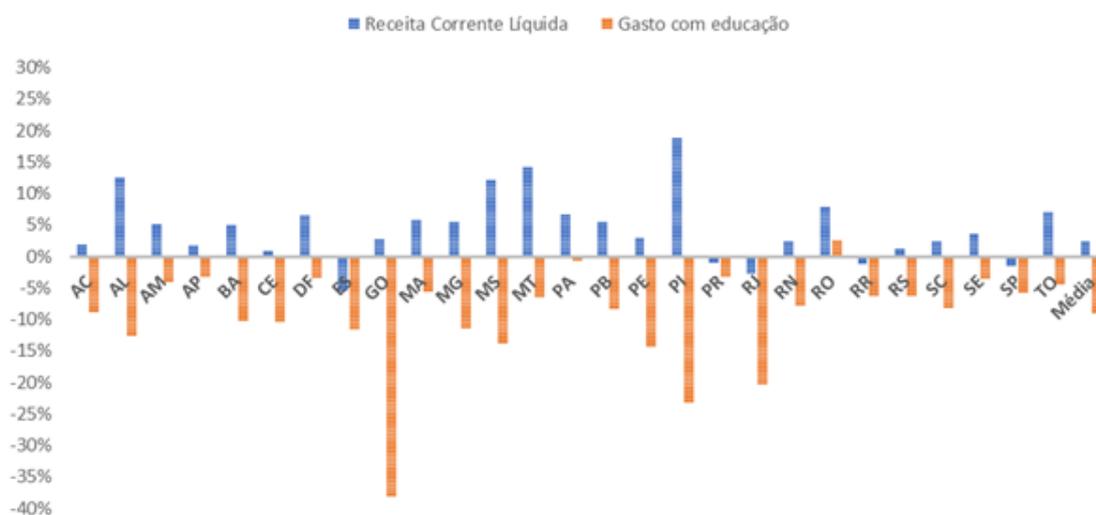
em milhões de R\$			
UF	2019	2020	Varição
AC	1.466	1.335	-8,9%
AL	1.366	1.193	-12,6%
AM	3.481	3.340	-4,1%
AP	1.183	1.144	-3,3%
BA	5.685	5.104	-10,2%
CE	3.443	3.082	-10,5%
DF	5.025	4.853	-3,4%
ES	1.483	1.311	-11,6%
GO	5.690	3.524	-38,1%
MA	2.812	2.656	-5,6%
MG	9.950	8.819	-11,4%
MS	1.889	1.627	-13,9%
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%

Elaborado pelas autoras a partir de dados do Siconfi.

Este primeiro levantamento, que demonstra a queda real do gasto 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 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 em educação. Seria razoável pensar que o impacto negativo do gasto 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 do Gasto em Educação nos estados entre 2019 e 2020



Elaborado pelas autoras a partir de dados do Siconfi

Das 22 UFs que tiveram aumento de receitas em 2020, 21 delas (com exceção de Rondônia), cortaram gastos 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 com educação. Há destaque para o caso do Rio de Janeiro, onde as receitas retraíram na ordem de 2,8%, quando os gastos 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 no gasto educacional. Na mesma direção, o Mato Grosso do Sul registrou 12,1% nas receitas e 13,9% foram cortados do gasto total com educação.

A tabela a seguir detalha os valores gastos 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 Ensino Fundamental.

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

<u>Subfunção</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>Variação</u>
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%

Elaborada pelas autoras a partir de dados do Siconfi

Este dado nos mostra queda acima de 30% dos gastos 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 de, ainda que tenha havido ingresso de receitas 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 em educação observada nos estados brasileiros pode ser resultado de, pelo menos, dois motivos: em primeiro lugar, em razão do principal mecanismo que recompôs as receitas dos governos estaduais – a LC 173/2020 – não ter priorizado a vinculação dos recursos para MDE e, segundo, a paralisação de alguns tipos de gastos em função da mudança para o 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). Conforme discutido neste artigo, o financiamento da educação é baseado nos impostos, com vinculação direta à cesta de arrecadação.

Assim, o repasse realizado por meio da LC 173, apesar de compensar perdas do ICMS, não se constituía como imposto e os gestores municipais e estaduais ficaram desobrigados de aplicar 25% destes recursos em educação.

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?

— O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia irá flexibilizar a análise dos aludidos índices quando do julgamento das contas anuais? (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 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 resposta do órgão baiano, a Corte destaca documento orientador do Conselho Nacional de Educação que estabelece medidas acerca das atividades educacionais a serem realizadas enquanto durar a suspensão presencial de aulas, argumentando que, ainda que de forma remota, os governos teriam a orientação para continuidade das atividades escolares e, conseqüentemente, da manutenção de

suas despesas (BAHIA, 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 na função educação. Essa racionalidade está baseada em pensar que, com as escolas fechadas, alguns serviços anteriormente utilizados seriam pausados, como contratos de transporte escolar, manutenção predial, oferecimento de merenda nas instituições, assim como poderiam ser renegociados contratos de prestação de serviço, como vigilância e limpeza. Outro obstáculo eventual seria a impossibilidade de aumento de salários e outras vantagens de pessoal da educação, em face de vedação determinada pela Lei 173/2020.

Com a finalidade de entender de forma mais específica onde ocorreram as reduções de despesas em educação apontadas na seção anterior, decidimos por levantar a execução orçamentária detalhada por elemento de despesa para os estados que apresentam uma redução de gastos acima da média demonstrada na tabela 1, isto é, os estados de 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, foi realizada 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 deste estado apresentar redução de mais de 38% dos seus gastos de um ano para o outro.

Nossa intenção 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” e “Obras e Instalações”, por considerarmos que eles permitem mensurar esforços no sentido de aquisição de equipamentos como computadores e *tablets* para apoio ao ensino remoto, além de 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 há a redução das despesas com o elemento “Outros Serviços de Terceiros — Pessoa Jurídica” e isso explica boa parte da redução total do gasto na função educação dos estados. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, a queda desse elemento entre 2019 e 2020 representa 66% da

queda total do gasto com educação naquele estado e, no caso de Alagoas e Espírito Santo, 75% e 71%, respectivamente. Isto é, a contenção do gasto se deu, sobretudo, nos serviços terceirizados de pessoa jurídica.

Quanto à aquisição de equipamentos e material permanente, não há um padrão no comportamento desse gasto. Alguns estados apresentam elevação dessa despesa entre 2019 e 2020, enquanto outros registram 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 teve peso significativo na variação total. No Ceará, houve queda de R\$ 87,6 milhões nesta 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 gastos nesse elemento, sendo que em cinco deles houve aumento entre 2019 e 2020. Não é possível saber, contudo, se são gastos relacionados à tecnologia da informação especificamente nas escolas ou se tratam de serviços gerais, na secretaria do estado, por exemplo.

Além dos elementos citados, outro gasto que apresentou redução significativa entre 2019 e 2020 e influenciou a redução total do gasto com educação foi o "vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil", que agrega 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 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 aparecem classificados na função educação, possivelmente tendo sido lançados em outra função orçamentária, dado que por sua natureza não poderiam simplesmente não serem realizados. Assim, neste caso, trata-se de uma redução apenas contábil.

Adicionalmente, realizamos pedidos de esclarecimentos via Lei de Acesso à Informação (LAI) para as 27 secretarias estaduais de educação acerca dos tipos de gastos que foram reduzidos. Dez das secretarias responderam⁴ – de forma mais ou menos completa – apontando ações divergentes ou convergentes entre os estados, a depender da temática. Como esperado, despesas como transporte

⁴ Os estados respondentes foram Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e Santa Catarina

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, através da Secretaria de Estado da Educação, realizou-se pagamento do Programa de Auxílio 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. 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 de transporte escolar	ES, SC, RS, MS
Redução das transferências municipais ao transporte escolar ou anulação parcial dos empenhos	MT, AM
Continuidade dos contratos de transporte escolar	RJ, RO, AL
Não informaram	CE

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 este 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)

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. O estado do Rio Grande do Sul adquiriu 50.000 unidades de *chromebooks* a serem distribuídos nas escolas da rede, e de modo similar, Ceará comprou 120.189 Tablets para alunos da 1ª série do ensino médio. Já Mato Grosso do Sul adquiriu equipamentos de informática, contudo, para equipar as unidades escolares da Rede Estadual de Ensino no retorno das aulas presenciais

Em suma, a principal justificativa para a redução dos gastos em educação em 2020 decorre do fato de que, com as escolas fechadas, muitas despesas de custeio, por exemplo, não seriam empenhadas – como a análise da execução orçamentária dos estados 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. Um levantamento do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (2021) baseado no Censo Escolar de 2020 analisou as deficiências nas infraestruturas das redes estaduais⁵ 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 sanitárias, 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.

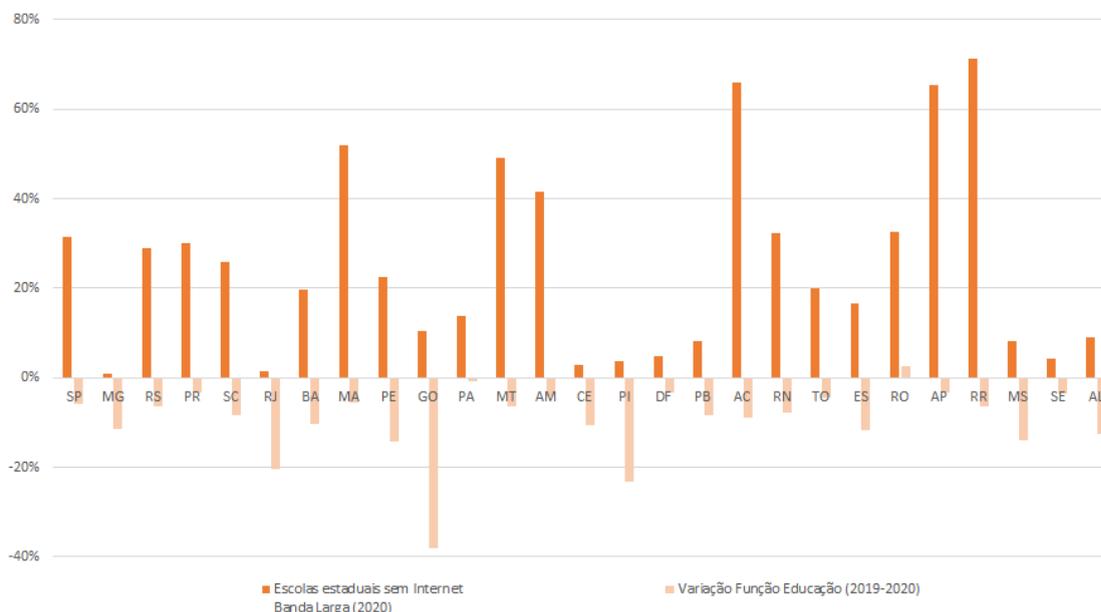
⁵ As escolas contempladas no levantamento são aquelas que ofertam ao menos uma das etapas/séries da educação básica. São consideradas as escolas públicas de educação básica da rede municipal e estadual presentes no Censo Escolar 2020 (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, curso técnico concomitante, curso FIC concomitante, e educação de jovens e adultos — EJA).

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 a 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, 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%), possuem as variações de gasto em educação comparativamente ao ano anterior menores que -10%.

Estados como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Ceará se destacam por possuírem alguns dos melhores números em infraestrutura: das escolas estaduais, somente 0,98%, 1,48% e 2,87%, respectivamente, não têm internet banda larga. O estado do Rio de Janeiro novamente se destaca como um dos menores números de escolas sem água potável (0,08%), junto a Sergipe (0,00%) e Bahia (0,09%). Entendemos que não é possível inferir causalidade, mas identificamos que o Rio de Janeiro, que conta com melhores condições de infraestrutura é 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 gasto 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.

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



Elaborado pelas autoras a partir de dados do Instituto Rui Barbosa (2021) e Siconfi/STN

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.

Esses achados corroboram com as conclusões de Barberia, Cantarelli e Schmalz (2020), 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 (2020) 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 analisam que isso está relacionado à existência de problemas de infraestrutura domiciliar e de demanda por parte desses alunos, com consequente agravamento de desigualdades regionais de educação.

Esta é uma situação não apenas ocorrida na pandemia, mas se dá pelo próprio histórico de fatores estruturais, como o modelo de financiamento em educação, que depende 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 DE COORDENAÇÃO FEDERAL

Além dos motivos discutidos na seção anterior, argumentamos que a redução no gasto com educação nos estados no ano de 2020 pode estar associada à omissão da União no estabelecimento de diretrizes e orientações para atuação dos estados na resposta à gestão da educação na pandemia. Os entes subnacionais tardaram tomar decisões sobre como agir na gestão educacional — especialmente no que se refere à realização de investimento em ensino à distância e preparação para o retorno às aulas, até mesmo pela dificuldade de compreensão das melhores ações a serem implementadas, em razão da 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 MEC como ente indutor e articulador de ações frente aos governos subnacionais. Segundo os autores, seria dever do Ministério, no mínimo, adotar proposta de metodologia de ensino à distância que considerasse diferenças regionais e socioeconômicas; a difusão dessas metodologias e realização de parcerias para ampliar e garantir a conexão à internet em regiões mais vulneráveis.

Os pesquisadores apontam que pouco foi feito. 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 ministério. O CNE aprovou pareceres relacionados ao tema, mas que demoraram a serem homologados. Ainda em abril de 2020, o governo federal publicou a Medida Provisória nº 934 de 2020, que desobriga o cumprimento de número mínimo de dias letivos. Apenas em agosto de 2020 a medida foi convertida em lei (Lei Federal nº 14.040), englobando novos aspectos de normas a serem adotadas durante todo o estado de calamidade pública (PRATES e 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 relacionados às questões de impacto orçamentário. A saber, foram vetados os §7 e §8 do artigo 2º e o § 1 do artigo 6º:

“§ 7º Caberá à União, em conformidade com o disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal, prestar assistência técnica e financeira de forma supletiva aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal no provimento dos meios necessários ao acesso dos profissionais da

educação e dos alunos da educação básica pública às atividades pedagógicas não presenciais adotadas pelos sistemas de ensino, durante o estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei.

§ 8º Para fins do disposto no § 7º deste artigo, serão utilizados recursos oriundos do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações instituído pela Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.”

“§ 1º Caberá à União, em conformidade com o disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal, prestar assistência técnica e financeira de forma supletiva aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal para a adequada implementação das medidas necessárias ao retorno às atividades escolares regulares. (BRASIL, 2020b).

O Ministério da Economia justifica os vetos alegando que, em que pese a boa intenção do parlamento ao reivindicar que a União faça prover os meios necessários para o funcionamento remoto dos sistemas de ensino dos entes que adotarem atividades pedagógicas não-presenciais, a norma viola as regras do art. 167, inciso II, da Constituição Federal, uma vez que as despesas excedem os créditos orçamentários ou adicionais e a Emenda Constitucional nº 106/2020 não estabeleceu dotação orçamentária específica para o combate a 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 ensino remoto durante a pandemia foi o Projeto de Lei nº 3.477 de 23 de junho de 2020, conhecido como PL da Conectividade, de autoria do deputado Idilvan Alencar (PDT/CE) e outros 23 deputados federais. 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, com finalidade educativa, aos estudantes e docentes da educação básica pública. O recurso seria repassado aos estados, que o aplicariam. A medida calculava beneficiar cerca de 18 milhões de alunos (aqueles que pertencem às famílias cadastradas no Cadastro Único para programas sociais do governo federal) e cerca de 1,5 milhão de professores. O projeto foi aprovado pelo Congresso em fevereiro de 2021, mas foi 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

Assim, até o momento em que finalizamos este texto, não havia iniciativa 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 teve como objetivo 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. Havia grande preocupação social neste tema, haja vista a expectativa de queda de arrecadação, ao mesmo tempo em que o contexto de crise demandava expansão de ações.

Os dados da execução orçamentária aqui verificados 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, manifestada em ações de suspensão e renegociação de contratos, com os entes agindo de formas diferenciadas entre si.

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, neste caso, acabou por colaborar 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 perdura a situação de pandemia e, em muitos casos, o fechamento de escolas públicas no país.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; LUKIC, M. R.; CASTRO, K. P. **ICMS: crise federativa e obsolescência**. Revista Direito GV v. 14, n. 3, p. 1011, 2018.

Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/78026/74756>>. Acesso em 25 de julho de 2021. ISSN 2317-6172

ARRETCHE, M. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 53, n. 3, 2010. 587-620.

ALVES, Thiago 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 de abril de 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 de julho de 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 de abril de 2021

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 de junho de 2021.

_____. Lei Complementar Nº 173, de 27 de maio de 2020. **Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências**. 2020a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm>. Acesso em 30 de maio de 2021.

_____. Lei nº 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 nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14040.htm>. Acesso em 30 de maio de 2021.

_____. Mensagem nº 460 de 18 de agosto de 2020. **Mensagem de veto parcial à lei 14.040 de 2020**. 2020c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-460.htm>. Acesso em 30 de maio de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ficha de tramitação do Projeto de Lei nº 3.477 de 2020**. 2020. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256081>>. Acesso em 15 de julho de 2021.

CASTRO, J.A. **Financiamento da Educação Pública no Brasil: Evolução dos Gastos**. In GOUVEIA, A.B.; PINTO, J. M.R. e 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**. Publicado em 17 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/tce-es-orienta-jurisdicionados-sobre-a-aplicacao-do-minimo-constitucional-d-a-educacao-no-contexto-da-pandemia/>>. Acesso em 01 de julho de 2021.

GOIAS. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão - AC CON Nº 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 de julho de 2021.

GOMES, S. **Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef**. Dados [online]. 2009, v. 52, n. 3. pp. 659-690. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000300004>>. Acesso em 25 Junho 2021. ISSN 1678-4588.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Nota Recomendatória Conjunta ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON nº 02/2021**. 22 de junho de 2021. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/entidades-sugerem-acoes-de-controle-e-de-orientacao-na-area-da-educacao/>>. Acesso em 15 de julho de 2021.

MARTINS, P. de S. **O financiamento da educação básica como política pública**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 26, n. 3, abr. 2011. ISSN 2447-4193.

NERI, M.; OSORIO, M. C. **Evasão escolar e jornada remota na pandemia**. Revista NECAT –Ano 10, nº 19, Jan-Jun/2021. Florianópolis, Santa Catarina, Brasil p. 27-54. Disponível em: <https://nexus.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4848>

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

ORAIR, R.; GOBETTI, S. **Reforma Tributária no Brasil: Princípios norteadores e propostas em debate**. Novos estudos CEBRAP, v. 37, n. 2, p.223, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-213.pdf>>

PAULA, L.; PIRES, M. **Crise e perspectivas para a economia brasileira**. Estudos Avançados, v. 31, n. 89, p. 125-144, 1 abr. 2017. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/132423>

PERES, Ursula et al. **Novo Fundeb: riscos da dependência do ICMS para o avanço no financiamento da educação**. Nexo Políticas Públicas, Out 2020. Disponível em: <<https://pp.nexojournal.com.br/opiniao/2020/Novo-Fundeb-riscos-da-depend%C3%Aancia-do-ICMS-para-o-avan%C3%A7o-no-financiamento-da-educa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 30 de abril de 2021

PERES, U.; PEREIRA, F. **Boletim N. 27 — Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade**. Rede de Pesquisa Solidária, Mar 2021. Disponível em:

<<https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/03/boletimpps-27-3marco2021.pdf>>.
Acesso em 30 de abril de 2021.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. **Consultas orientam sobre gastos na educação durante a pandemia.** Publicado em 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 01 de julho de 2021.

PINTO, J. M. de R.; ADRIÃO, T. **Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil.** EccoS Revista Científica, vol. 8, núm. 1, janeiro-junho, 2006, pp. 23-46. Universidade Nove de Julho. São Paulo, Brasil. Disponível em: <<https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/457>>. Acesso em 10 de maio de 2021

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

VIEIRA, A. **Pandemia fez estados perderem 18% de ICMS no segundo trimestre de 2020.** Publicado em Agência Senado Federal em 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 de junho de 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **2o Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já.** 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 de junho de 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. 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 3 de maio de 2021

VAZQUEZ, 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.