

NOTA TÉCNICA¹

PEC 186/2019: cálculo das perdas para a educação nos Estados, Distrito Federal e Municípios com a desvinculação de recursos

Com a PEC 186/2019, a educação de Estados e Municípios perderá R\$ 95,7 bilhões, reduzindo drasticamente o já baixo valor por aluno ao ano praticado no Brasil e ampliando as desigualdades entre os entes federados

A **Campanha Nacional pelo Direito à Educação** e a **Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca)** defendem a urgência de um novo auxílio emergencial. Contudo, sustentam que isso não pode se dar em troca do desmonte das políticas sociais. E é com o intuito de colaborar, dando profundidade ao debate público, que oferecem ao país a presente Nota Técnica com o cálculo das perdas resultantes da desvinculação de recursos da educação para as redes estaduais e municipais de educação.

Com a PEC 186/2019 o governo Bolsonaro pretende fazer mudanças constitucionais que causarão redução total de R\$ 95,7 bilhões dos investimentos em educação pública para Estados e Municípios. Com isso, o valor gasto mensalmente por estudante em 50% das redes públicas do país seria de, no máximo, R\$ 347 – um valor gravemente baixo. Para 98% das redes, esse valor ficaria entre R\$ 301 e R\$ 539. A somatória dessas perdas para cada um dos 26 Estados, Distrito Federal e 5.568 Municípios é apresentada na Tabela 1 por Unidade Federativa (UF), somando as redes estaduais e redes municipais de ensino.

O oportunismo e a insensibilidade da proposta de desvinculação dos recursos da educação e saúde é revelado pela desproporção e falta de razoabilidade da medida. Em 2021, estima-se que o auxílio emergencial custará **R\$ 30 bilhões** aos cofres do governo federal. Enquanto isso, caso seja aprovada, apenas para a educação, a desvinculação implicará em uma redução de receitas na ordem de R\$ 95 bilhões – por ano e a cada ano –, para a educação estadual, distrital e municipal.

Conforme exposto em [Manifestação da Fineduca](#) (24/fev) e em [Posicionamentos Públicos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação](#) (24/2 atualizado em 25/2), o relatório do Senador Márcio Bittar (MDB-AC) à PEC Emergencial (PEC nº 186/2019) representa grave retrocesso, pois não respeita a Constituição Federal de 1988 e o pacto democrático pelo direito à educação e demais direitos sociais, além de anular os avanços do novo Fundeb.

¹ Nota elaborada por: Profa. Catarina de Almeida Santos (UNB), Prof. Daniel Cara (USP), Fernanda Vick Soares Senna, Helena Rodrigues, Prof. José Marcelino de Rezende Pinto (USP), Profa. Márcia Aparecida Jacomini (Unifesp), Profa. Nalú Farenzena (UFRGS), Prof. Rubens Barbosa de Camargo (USP) e Prof. Thiago Alves (UFG).

Sua publicação em 24/02 desencadeou reação social e levou a *hashtag* criada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, #AuxílioSimDesmonteNão, aos assuntos mais comentados da Internet no Brasil por dois dias seguidos, em 24 e 25 de fevereiro.

Diante do acordo para que o senador altere seu relatório, solicitamos que ele se atenha apenas ao essencial: restabelecer o Auxílio Emergencial. Contudo, caso ele ainda insista em promover retrocessos, indicamos os pontos do relatório de 24 de fevereiro que resultarão em desmontes das políticas sociais, especialmente das políticas de educação.

1. Quatro problemas graves do relatório do Sen. Bittar (MDB-AC) à PEC 186/2019

a. O equilíbrio fiscal está acima dos direitos sociais do povo brasileiro

A inclusão do absurdo conceito de *equilíbrio fiscal intergeracional*, na forma de parágrafo único ao art. 6º da Constituição Federal, determina a criação de um princípio limitante à promoção e efetivação dos direitos sociais. Na prática, isso significa impor a perspectiva ultraliberal de equilíbrio fiscal à consagração dos direitos sociais.

O *equilíbrio fiscal intergeracional* impede a realização dos direitos de cidadania ao submetê-la a limites orçamentários e fiscais. No caso da educação, isso significa dizer que os direitos educacionais da geração atual não podem gerar pressão orçamentária a ser saudada pela geração posterior, como ocorreu em qualquer país desenvolvido. Como resultado, a histórica dívida educacional brasileira jamais será saudada e as escolas públicas do Brasil permanecerão precárias. Inclusive, o referido conceito ignora as ciências da educação, ao desconsiderar que a escolaridade dos familiares é fator essencial para a qualidade do aprendizado das crianças e jovens.

b. A desvinculação de recursos inviabiliza os direitos sociais à educação e saúde

A proposta revoga a vinculação de receitas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Antes de tudo, essa desvinculação é inconstitucional. Além disso, ela viola o princípio do não-retrocesso em Direitos Humanos.

Na prática, a medida reduziria progressivamente os investimentos em educação básica e afetaria as universidades públicas e os institutos federais. A saúde pública seria igualmente prejudicada. Sem as vinculações para educação e saúde não há previsibilidade para a manutenção das escolas públicas e do Sistema Único de Saúde (SUS). Assustadoramente, essa proposta surge no auge da pandemia de Covid-19 no Brasil. Sobre esse tema, dados relevantes são apresentados na Tabela 1.

c. A implementação do FUNDEB fica inviabilizada

A revogação de trechos do art. 212 e do art. 212-A da Constituição Federal desfaz um mecanismo essencial de distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Além de reduzir o valor por aluno ao ano do Fundeb (VAAF), a referida supressão impossibilita o cálculo do VAAT (valor anual total por aluno) de cada ente federado, anulando o objetivo de reduzir as significativas desigualdades entre Estados e Municípios do país. O VAAT é uma das principais inovações do Fundeb.

Sempre é necessário lembrar que o novo Fundeb foi incorporado ao texto constitucional em 26 de agosto de 2020 e o governo Bolsonaro quer inviabilizá-lo em março de 2021.

Como mostra a Tabela 1, é importante dizer que em 2019 a mediana da receita por aluno nas redes públicas do Estado de Alagoas foi de R\$ 328 por mês, enquanto no Distrito Federal foi de R\$ 669 (uma diferença de 104%). Portanto, descaracterizar o Fundeb significa petrificar e até mesmo ampliar as desigualdades educacionais no financiamento da educação básica.

É muito importante ressaltar que, em 2019, 50% das redes públicas de ensino brasileiras tiveram valores por aluno de até R\$ 487 por mês – novamente, veja Tabela 1. Ou seja, mesmo com a vinculação de impostos, os valores são baixos tanto em relação às escolas privadas brasileiras quanto em relação aos parâmetros internacionais. Segundo dados da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a média do gasto por aluno no ensino fundamental no Brasil é a metade da média do gasto nos países desenvolvidos da OCDE. O texto atual da PEC 186/2019 deixa o Brasil ainda mais atrasado.

d. O Pacto Federativo contra os direitos sociais: a submissão federativa

A PEC 186/2019 implode o Pacto Federativo de cooperação: a dinâmica contábil do estado de emergência fiscal (art. 167-A) proposta pelo relatório do Senador Márcio Bittar (MDB-AC) prevê a submissão ainda maior dos Estados e Municípios à União, visando aprofundar o regime de teto de gastos e preparar o desmonte paulatino de estruturas públicas em todas as áreas sociais de todos os níveis federativos.

O relatório de Márcio Bittar é enganoso quanto à liberdade de escolha: caso não apliquem as vedações impostas, Estados e Municípios ficam impedidos de receber garantias orçamentárias e fazer diversas operações de crédito com outros entes federativos, como renovação e

postergação da dívida. É o uso abusivo pela União do poder financeiro que lhe foi dado pela Constituição de coordenar a federação.

Como é a União que tem maior capacidade financeira, na prática, os entes perdem sua autonomia para o Governo Federal que, a propósito da EC 95/2016, não vai investir em políticas sociais, sujeitando todos os Estados, Distrito Federal e Municípios a cortes e reduções de salários, desmonte da infraestrutura escolar e de saúde pública, além de proibir contratações.

2. Cálculo das perdas da desvinculação de recursos da educação

Mesmo que a proposta seja vencida na PEC 186/2019, notícias na imprensa informam que permanece a intenção do governo de Jair Messias Bolsonaro de acabar com as vinculações constitucionais. Assim, a presente Nota Técnica apresenta dados que materializam as consequências problemáticas de tal ação.

Atualmente vige a vinculação à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) de, no mínimo, 25% da receita dos Municípios, Estados e DF e 18% dos impostos da União. No ano de 2019, o total da receita vinculada foi de R\$ 298,05 bilhões, sendo R\$ 240,05 bilhões dos Municípios, DF e Estados e R\$ 58 bilhões da União². O total corresponde a apenas 3,3% do PIB. Somados outros recursos que financiam a educação brasileira, as aplicações em educação pública, como proporção do PIB, chegam somente a 5%, ou seja, a metade da meta do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), de 10% para 2024. E ainda abaixo do patamar de 7% do PIB que deveria ser alcançado em 2019, ainda segundo a Lei 13.005/2014, que estabeleceu o PNE 2014-2024.

Conforme indicam os dados da Tabela 1, com base nos valores das receitas efetivamente realizadas em 2019, a Receita Potencial para a Educação Básica (RPEB), considerando todas as fontes, inclusive as protegidas pelo mecanismo da vinculação de impostos, foi da ordem de R\$ 280 bilhões. **Revogar a vinculação à MDE significa reduzir em 34,2% os recursos disponíveis dos Estados, DF e Municípios para o ensino no Brasil. Uma perda potencial muito expressiva que pode chegar a R\$ 95,7 bilhões.**

² Fontes: Dados declarados pelos Estados, Municípios e DF à Secretaria do Tesouro Nacional e Tesouro Transparente (MDE da União).

Tabela 1 - Receita Potencial para Educação Básica (RPEB)¹ e estimativa de perdas com a desvinculação de receitas de impostos de Estados e Municípios por UF² - com base nas receitas de 2019

Região	UF	RPEB		Valor-aluno-mês ³		Redução com a desvinculação ⁴		Valor-aluno-mês ³
		[antes da desvinculação de receita]		[após a desvinculação de receita]				
		RS (em bilhões)	RS (1,00)	RS (em bilhões)	%	RS (1,00)		
Centro-Oeste	DF	4,11	669	-1,46	-35,4%	432		
	GO	8,68	543	-3,25	-37,4%	350		
	MS	4,52	550	-1,63	-36,0%	367		
	MT	5,79	552	-2,15	-37,1%	368		
		23,10		-8,48	-36,7%			
Nordeste	AL	3,93	328	-1,10	-27,9%	301		
	BA	17,50	368	-4,85	-27,7%	320		
	CE	10,22	363	-2,77	-27,1%	322		
	MA	9,56	336	-1,91	-19,9%	312		
	PB	4,63	392	-1,33	-28,7%	323		
	PE	10,44	378	-3,20	-30,6%	326		
	PI	4,53	355	-1,14	-25,2%	316		
	RN	4,07	408	-1,37	-33,7%	323		
	SE	3,05	438	-1,05	-34,5%	364		
	67,94		-18,73	-27,6%				
Norte	AC	1,70	365	-0,56	-32,8%	336		
	AM	5,89	350	-1,47	-25,0%	317		
	AP	1,46	416	-0,49	-33,5%	380		
	PA	10,97	336	-2,27	-20,7%	315		
	RO	2,55	456	-0,78	-30,3%	371		
	RR	1,31	507	-0,44	-33,9%	473		
	TO	2,82	491	-0,94	-33,4%	394		
		26,69		-6,96	-26,1%			
Sudeste	ES	4,90	427	-1,54	-31,4%	345		
	MG	25,29	499	-8,49	-33,6%	337		
	RJ	19,25	441	-8,74	-45,4%	332		
	SP	70,81	608	-28,62	-40,4%	413		
	120,24		-47,38	-39,4%				
Sul	PR	15,57	529	-5,60	-36,0%	351		
	RS	15,83	662	-4,93	-31,2%	440		
	SC	10,62	590	-3,59	-33,8%	406		
	42,03		-14,12	-33,6%				
Brasil		280,00	487	-95,66	-34,2%	347		

Fonte: Cálculos realizados com base nos dados de receitas realizadas em 2019 fornecidas pelo Finbra/Siconfi/STN; portal de Transferências Constitucionais/STN; informações da cota estadual e municipal do Salário Educação; e do PNAE, PNATE e PDDE disponibilizadas pelo FNDE por meio de solicitação.

Notas:

(1) RPEB de cada ente federativo = 25% da Receita líquida de impostos (art. 212) + resultado líquido da redistribuição das receitas do Fundeb + complementação da União (quando houver) + cota estadual/municipal do Salário Educação + Programas (PNATE, PNAE e PDDE)

(2) Foram considerados os dados das receitas para a educação de 5.595 entes federativos (DF, 26 estados e 5.568 municípios).

(3) Valores da mediana do valor-aluno-mês da rede estadual e redes municipais de cada estado da federação. O valor na linha "Brasil" é a mediana do valor-aluno-mês dos 5.595 entes federativos analisados.

(4) O cálculo da redução da RPEB devido a desvinculação das receitas de impostos desconsiderou as receitas adicionais ao Fundeb nos estados e municípios. Ou seja, 25% das receitas de impostos que não compõem o Fundeb e 5% das fontes que compõem o fundo.

Como pode ser observado na leitura da Tabela 1, as proporções de redução de receitas educacionais vão de 20% de recursos no Maranhão a 45% no Rio de Janeiro. Em oito unidades da federação, a proporção da redução seria de 35% ou mais. As regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, pela ordem, concentram as maiores perdas. Os Estados que recebem complementação da União ao Fundeb teriam perdas num nível menor que 30%, porém, assim como nos demais Estados, a desvinculação teria, potencialmente, efeitos catastróficos para a garantia do direito à educação.

É importante notar a significativa redução no já limitado valor por estudante. **Com a revogação do Art. 212, cerca de 50% das redes públicas do país teriam valores máximos de apenas R\$ 347 por mês e 98% das redes ficariam com um valor por aluno ao mês entre R\$ 301 a R\$ 539. Isso é insuficiente para custear a oferta de ensino para cada estudante em suas escolas.** Se aprovada a PEC 186/2019, os seis estados com menores valores seriam AL, AM, BA, MA, PA e PI. Nesses, a mediana dos valores seria de R\$ 301 a R\$ 320. Apenas DF, RR, RS, SC e SP teriam valores acima de R\$ 400. Portanto, o relatório do Senador Márcio Bittar (MDB-AC) aprofunda, claramente, as desigualdades educacionais brasileiras.

Ademais, além das escolas públicas de educação básica, a desvinculação de receitas põe em risco também o financiamento das instituições estaduais de educação superior. Ocorre que, em muitos Estados, parte da receita de MDE estadual é aplicada nessas instituições.

No âmbito da União, a desvinculação e a não correção dos gastos federais com educação pela inflação atingirá duramente as instituições federais de educação básica e superior. A rede federal já tem sido penalizada com recursos decrescentes, com obras paradas, turmas sem docentes, investimentos estrangulados e custeio insuficiente. Com a PEC 186/2019, há o grave risco de se inviabilizar o funcionamento dessas instituições no curto, médio e longo prazo.

A vinculação de parte das receitas de impostos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino foi estabelecida como um piso, para oferecer condições mais concretas de atuação do Estado Brasileiro no cumprimento de seu dever para com a educação nacional. Sua revogação representaria inaceitável retrocesso na afirmação do direito à educação e nas responsabilidades públicas para com a promoção da justiça social, deveres expressos na Constituição Federal da República Federativa do Brasil.

Por isso, diante de tantos problemas e retrocessos no relatório do Senador Márcio Bittar (MDB-AC), faz-se necessário reiterar que a PEC 186/2019 deve se dedicar apenas à urgente aprovação do auxílio emergencial. *Brasil, 01 de março de 2021.*