ANEXO I

Notas metodológicas da estimativa do potencial de transferências para entidades privadas no âmbito do Fundeb

Esta seção apresenta as fontes de dados e as escolhas metodológicas utilizadas nas estimativas do potencial de redução dos recursos das escolas públicas, da ordem de R$ 15,9 bilhões, como consequência das disposições do Projeto de Lei n° 4.372/2020 (Regulamentação do Fundeb), aprovado na Câmara dos Deputados em 10 de dezembro de 2020, que amplia as possibilidades de cômputo das matrículas ofertadas por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público no âmbito do Fundeb.

Conforme mostra os resultados apresentados na Figura 1, o escopo dessa análise foi delimitado aos possíveis impactos dos seguintes dispositivos:

1. Emenda 10 (acréscimo de alínea no inciso I, parágrafo 3º, do art. 7º do PL), que permite que até 10% das matrículas do ensino fundamental e médio sejam atendidas pelas instituições privadas não lucrativas;
2. Emenda 7 (acréscimo de alínea no inciso I, parágrafo 3º, do art. 7º do PL), que permite que entidades privadas conveniadas ofertem atividades no contraturno como complementação da jornada escolar de estudantes matriculados na rede pública, para oferta de educação básica em tempo integral;
3. Emenda 40 (alteração no inciso II do art. 7º do PL), que insere aos serviços nacionais de aprendizagem (Sistema 'S') no rol de entidades que podem ofertar educação profissional técnica de nível médio articulada estando conveniadas ou em parceria com o Poder Público;
4. Alínea 'c', inciso I, do art. 7º do PL, que permite a oferta de matrículas de pré-escola, que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, até a universalização desta etapa de ensino.

Fontes de dados

Nas estimativas, foram utilizados dados oficiais das seguintes fontes:

1. Número de matrículas do Censo Escolar 2018 que operacionalizaram o Fundeb em 2019, segundo as etapas, segmentos e modalidades de ensino, turno, área da localidade e tipo de estabelecimento (publicado na Portaria interministerial nº 7, de 28/12/2018);
2. Transferências dos recursos do Fundeb 2019 aos municípios, estados e DF disponíveis no portal de Transferências Constitucionais/STN;
3. Receitas dos municípios, estados e DF em 2019 oriundas de: impostos e transferências intergovernamentais divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra/Siconfi); cota estadual e municipal do Salário Educação; e receitas dos programas de distribuição universal (PNAE, PNATE e PDDE) disponibilizadas pelo FNDE por meio de solicitação.

Conforme mostra a Tabela A1, o banco de dados utilizado nas estimativas computou, em âmbito nacional, 39,4 milhões de matrículas contadas pelo Censo Escolar 2018 e distribuídas nas etapas e modalidades, turnos, áreas de localidade e tipos de estabelecimento considerados na redistribuição de recursos do Fundeb em 2019. Vale notar que as disposições do PL n° 4.372/2020 aprovadas na Câmara do Deputados geram grande impacto financeiro porque elas referem-se às matrículas de pré-escola, ensino fundamental e médio que, juntas, somam 31,9 milhões de matrículas (81% do total). Vale ressaltar que, nas estimativas de impacto financeiro, foi considerada a distribuição de matrículas existente em cada estado, município e no DF.

TABELA A1 - Número de matrículas por etapa e modalidade de ensino, turno, área da localidade e tipo de estabelecimento, Brasil 2018

Categoria	Detalhamento	Matrículas 2018	
		N	%
Educação Infantil	Creche Integral	1.368.966	3,47%
	Creche Parcial	957.701	2,43%
	Pré-Escola Integral	377.635	0,96%
	Pré-Escola Parcial	3.483.441	8,83%
Ensino Fundamental	Anos Iniciais Urbana	8.533.171	21,62%
	Anos Iniciais Rural	1.754.976	4,45%
	Anos Finais Urbana	7.769.678	19,69%
	Anos Finais Rural	1.034.889	2,62%
	Tempo Integral	2.429.649	6,16%
Ensino Médio (EM)	Urbano	5.471.871	13,87%
	Rural	287.703	0,73%
	Tempo Integral	408.399	1,03%
	Integ. à Ed. Profissional (EP)	358.869	0,91%
Ed. Especial		790.934	2,00%
AEE		372.338	0,94%
EJA	com Avaliação no Processo	2.794.220	7,08%
	Integ. à Ed. Prof. de nível médio	24.564	0,06%
Ed. Indíg./ Quil.		416.642	1,06%
Instituições Conveniadas	Creche Integral	508.039	1,29%
	Creche Parcial	47.182	0,12%
	Pré-Escola Integral	85.257	0,22%
	Pré-Escola Parcial	62.002	0,16%
	Ed. Especial	114.643	0,29%
Formação por Alternância	Ensino Fund. Anos Finais Rural	2.645	0,01%
	Ensino Médio Rural	1.719	0,00%
	Ensino Médio Integ.à Ed. Prof.	5.282	0,01%
	Ed. Indíg./ Quil.	-	0,00%
	EJA - Aval. no Proc.	265	0,00%
	EJA - Integrada à EP Nível Médio	140	0,00%
TOTAL		**39.462.820**	**100,0%**

Fonte: Elaborada com base nos dados do Censo Escolar 2018 publicados na Portaria interministerial nº 7, de 28/12/2018.

A tabela A2 apresenta o valor-aluno-ano (VAA) realizado no Fundeb em 2019 em cada UF. Esses valores foram calculados pela divisão da receita total do fundo em cada UF pelo total de matrículas ponderadas (utilizando fatores de ponderação do Fundeb do referido ano). Esses foram os valores utilizados nas estimativas do potencial de impacto das emendas do PL n° 4.372/2020.

TABELA A2 – Valor-Aluno-Ano realizado no âmbito do Fundeb por UF, Brasil 2019

UF	Receita do Fundeb 2019 (recursos de estados, DF, município e União)	Total matrículas (com ponderação)	Valor-Aluno-Ano (VAA) realizado
RO	1.627.811.141	410.886	3.962
AC	1.092.255.063	291.962	3.741
AM	4.198.127.889	1.176.688	3.568
RR	835.395.376	154.403	5.410
PA	8.423.575.593	2.330.999	3.614
AP	930.667.849	217.449	4.280
TO	1.771.573.319	408.455	4.337
MA	7.305.480.877	2.056.734	3.552
PI	3.141.976.122	906.660	3.465
CE	7.061.545.526	1.948.658	3.624
RN	2.516.743.831	705.924	3.565
PB	3.068.908.891	866.292	3.543
PE	6.685.075.555	1.875.780	3.564
AL	2.826.698.640	789.864	3.579
SE	1.849.337.150	463.533	3.990
BA	11.685.973.449	3.342.438	3.496
MG	15.335.494.564	4.277.447	3.585
ES	3.159.942.491	824.850	3.831
RJ	9.425.957.446	2.666.388	3.535
SP	37.420.134.000	8.751.892	4.276
PR	9.080.109.659	2.431.462	3.734
SC	6.317.916.387	1.476.281	4.280
RS	9.704.981.542	2.117.400	4.583
MS	2.675.442.868	668.333	4.003
MT	3.353.787.984	835.980	4.012
GO	4.915.509.194	1.313.427	3.743
DF	2.129.139.836	512.882	4.151
TOTAL	**168.539.562.243**	**43.823.067**	

Fonte: Elaborada com base nos dados do Censo Escolar 2018 publicados na Portaria interministerial nº 7, de 28/12/2018; fatores de ponderação que operacionalizaram o Fundeb em 2019; e nos valores das transferências dos recursos do Fundeb 2019 aos municípios, estados e DF disponível no portal de Transferências Constitucionais/STN.

A seguir, são apresentados os detalhamentos da estimativa de impacto de cada dispositivo analisado.

I - Emenda 10 (acréscimo de alínea no inciso I, parágrafo 3º, do art. 7º do PL), que permite que até 10% das matrículas do ensino fundamental e médio sejam atendidas pelas instituições privadas não lucrativas

O impacto potencial dessa emenda foi calculado para cada rede pública estadual, municipal e distrital individualmente. Foi realizado o somatório de matrículas ofertadas no ensino fundamental e médio e o resultado foi multiplicado por 10% (limite dado pela EMC) e pelo VAA de cada UF. Uma vez que não há definição de fatores de ponderação para essas etapas/modalidades em estabelecimentos conveniados, a estimativa considerou fator de ponderação igual a 1,00. O cálculo para cada ente foi realizado a partir da seguinte fórmula:

$$E10 = \sum (Mat_{k,i,f}) x\ 10\%\ x\ VAA_j$$

Onde:

- Mat = número de matrículas ofertadas pelas redes estaduais e municipais;
- k = Ensino fundamental e Médio, urbano e rural, turnos parcial e integral. (tabela A1). Foi observada a atuação prioritária de estados e municípios no cômputo das matrículas;
- i = ente federativo (estados, DF e municípios);
- f = fator de ponderação
- VAA = Valor-Aluno-Ano realizado no Fundeb 2019 (tabela A2);
- j = unidade da federação.

É importante considerar que 10% das matrículas do ensino fundamental e médio ofertadas pelas redes estaduais e municipais, de acordo com os dados oficiais que operacionalizaram o Fundeb 2019, correspondem a 2,6 milhões de matrículas (no agregado nacional). Considerando o volume de matrículas potencial, o resultado dos cálculos gerou um montante de R$ 10,2 bilhões, conforme apresentou a figura 1.

II. Emenda 7 (acréscimo de alínea no inciso I, parágrafo 3º, do art. 7º do PL), que permite que entidades privadas conveniadas ofertem atividades no contraturno como complementação da jornada escolar de estudantes matriculados na rede pública, para oferta de educação básica em tempo integral.

O impacto potencial dessa emenda foi calculado considerando somente as matrículas de pré-escola, ensino fundamental e ensino médio ofertadas pelas redes públicas (estaduais, municipais e distrital) em turno parcial – o que equivalente a 31,1 milhões de matrículas. Desse total, 1,9 milhão ou 5,7% já são ofertadas em tempo integral (em turmas com jornada diária de ensino de pelo menos 7 horas, conforme estabelece a LDB). Todavia, o PNE 2014-2024 estabelece uma meta de 25% para oferta educacional em tempo integral, o que sinaliza para uma necessidade de ampliação de 6,4 milhões de matrículas em tempo integral nessas etapas.

Considerando que as entidades privadas não conseguiriam atender toda a demanda por expansão (por estarem em apenas 36,8% dos municípios brasileiros, embora atuem em pelo menos 70% dos municípios com 50 mil habitantes ou mais); e usando como parâmetro a meta do PNE e o diagnóstico da oferta em 2018, foi considerado 15% das matrículas ofertadas em tempo parcial como potencial de oferta pelas entidades conveniadas, ou seja, 4,7 milhões de matrículas (o que configura um cenário hipotético de 70% da expansão por meio das entidades privadas).

Vale ressaltar que no Art. 42 § 1º foi estabelecido um fator de ponderação igual a 0,3 para essas matrículas no contraturno (para o exercício financeiro de 2021).

Isso posto, para cada ente federativo, foi realizado o somatório de matrículas em tempo parcial. O resultado do somatório foi multiplicado por 15% (suposição da expansão atendida pelas entidades conveniadas); pelo fator de ponderação igual a 0,3 (definido pela EMC); e pelo VAA de cada UF. O cálculo para cada ente foi realizado a partir da seguinte fórmula:

$$E7 = \sum \left(Mat_{k,i}\right) x\ 15\%\ x\ 0{,}3\ x\ VAA_j$$

Onde:

- Mat = número de matrículas ofertadas pelas redes estaduais e municipais em turno parcial;
- k = Pré-escola, Ensino fundamental e Médio, urbano e rural (tabela A1). Foi observada a atuação prioritária de estados e municípios no cômputo das matrículas;
- i = ente federativo (estados, DF e municípios);
- VAA = Valor-Aluno-Ano realizado no Fundeb 2019 (tabela A2);
- j = unidade da federação.

Após realizados os cálculos por ente federativo, a oferta de 4,7 milhões de matrículas no contraturno por entidades privadas tem um potencial de transferência de recursos da ordem de R$ 4,4 bilhões, conforme mostrou a figura 1.

III. Emenda 40 (alteração no inciso II do art. 7º do PL), que insere aos serviços nacionais de aprendizagem (Sistema 'S') no rol de entidades que podem ofertar educação profissional técnica de nível médio articulada estando conveniadas ou em parceria com o Poder Público.

O impacto potencial dessa emenda foi calculado considerando somente as matrículas de Ensino Médio Integrado ou Normal (técnico) e Educação Profissional (concomitante e subsequente) ofertadas pelas redes estaduais e rede distrital. Essas matrículas somaram 703 mil (respectivamente, 358,9 e 344,1 mil matrículas), segundo o Censo Escolar 2018.

O sistema 'S' possui 1.365 unidades educacionais em 552 municípios (72% são localidades com 50 mil habitantes ou mais) e oferta 498,9 mil matrículas, sendo 1,7 mil de Ensino Médio Integrado ou Normal (técnico) e 196 mil de Educação Profissional (concomitante e subsequente) – dados do Censo Escolar 2019.

Considerando o número de matrículas na etapa e modalidade objeto da EMC 40 e a estrutura do sistema 'S' existente, para fazer as estimativas, assumimos um pressuposto de que o sistema 'S' poderia ofertar cerca de 20% das matrículas existentes no Ensino Médio Integrado ou Normal (técnico) e Educação Profissional (concomitante e subsequente). Isso daria 140,6 mil matrículas. Esse número também poderia se dar pela expansão da oferta dessa modalidade (novas matrículas) direcionada para o Sistema 'S'.

Isso posto, para cada rede estadual foi realizado o somatório de matrículas da modalidade considerada. O resultado foi multiplicado por 20% (suposição da expansão de oferta do sistema 'S'); e pelo VAA de cada UF. O cálculo para cada ente foi realizado a partir da seguinte fórmula:

$$E40 = \sum \left(Mat_{k,i,f}\right) x\ 20\%\ x\ VAA_j$$

Onde:

- Mat = número de matrículas ofertadas pelas redes estaduais e rede distrital;
- k = Ensino Médio Integrado ou Normal (técnico) e Educação Profissional (concomitante e subsequente).
- i = ente federativo (estados e DF);
- VAA = Valor-Aluno-Ano realizado no Fundeb 2019 (tabela A2);
- j = unidade da federação.

Os cálculos estimaram um potencial de transferência de recursos para o Sistema 'S' da ordem de R$ 545,9 milhões, conforme mostrou a figura 1, considerando os valores realizados no âmbito do Fundeb em 2019.

IV. Alínea 'c', inciso I, do art. 7º do PL, que permite a oferta de matrículas de pré-escola, que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos , até a universalização desta etapa de ensino.

A estimativa do impacto desse dispositivo requereu um diagnóstico da taxa de atendimento educacional na faixa etária da pré-escola. Conforme mostra a Tabela A3, 92,4% das crianças de 4 e 5 anos são atendidas e há uma demanda de 407,5 mil matrículas novas para universalizar o atendimento.

Tabela A3 - Taxa de atendimento e demanda por atendimento educacional por faixa etária, Brasil 2018

Faixa etária	População			Taxa de atendimento educacional	Meta (PNE)	Déficit de atendimento
	Frequenta escola/creche	NÃO frequenta	Total			
<= 3	3.477.812	6.693.917	10.171.730	34,2%	50%	1.608.053
4 - 5	4.942.554	407.471	5.350.024	92,4%	universalização	407.471
6 - 14	25.800.977	169.521	25.970.498	99,3%	universalização	169.521
15 - 17	8.599.626	736.779	9.752.471	88,2%	universalização	736.779

Fonte: Elaborada com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad – contínua) do 2º trimestre de 2018 realizada pelo IBGE.

Considerando que são as redes municipais que garantem o direito à educação infantil e a inexistência de fontes de dados recentes sobre o déficit no nível municipal, foi calculado o déficit somente por estado da federação (Tabela A4). Os dados revelam que há grande desigualdade entre os estados quanto à universalização dessa oferta. A desagregação do déficit conferiu maior precisão na estimativa financeira, pois permitiu utilizar o VAA de cada UF nos cálculos.

Tabela A4 - Taxa de atendimento e déficit de matrículas para crianças de 4 e 5 anos, Brasil 2018

UF	População			Taxa de atendimento educacional
	Frequenta escola/creche	NÃO frequenta	Total	
RO	39.611	4.841	44.452	89,1%
AC	24.013	6.537	30.550	78,6%
AM	110.858	18.638	129.495	85,6%
RR	14.750	1.531	16.281	90,6%
PA	228.352	30.719	259.071	88,1%
AP	17.219	10.016	27.235	63,2%
TO	45.423	3.024	48.447	93,8%
MA	211.530	5.780	217.310	97,3%
PI	86.164	2.733	88.896	96,9%
CE	225.198	5.990	231.188	97,4%
RN	83.103	3.484	86.588	96,0%
PB	100.949	8.642	109.591	92,1%
PE	228.027	19.202	247.229	92,2%
AL	79.377	7.442	86.819	91,4%
SE	62.568	4.044	66.613	93,9%
BA	383.920	12.616	396.536	96,8%
MG	489.833	30.479	520.311	94,1%
ES	99.069	5.072	104.141	95,1%
RJ	327.449	35.735	363.185	90,2%
SP	1.072.439	60.298	1.132.737	94,7%
PR	247.314	21.376	268.689	92,0%
SC	160.131	10.919	171.050	93,6%
RS	231.299	38.756	270.055	85,6%
MS	71.752	9.008	80.760	88,8%
MT	87.025	9.499	96.524	90,2%
GO	159.551	28.924	188.475	84,7%
DF	55.630	12.165	67.795	82,1%
Total	**4.942.554**	**407.471**	**5.350.024**	**92,4%**

Fonte: Elaborada com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad – contínua) do 2º trimestre de 2018 realizada pelo IBGE.

Após o diagnóstico do número de matrículas a expandir na pré-escola, foi necessário adotar um pressuposto de expansão por meio das entidades conveniadas. Considerando que as entidades conveniadas ofertavam matrículas em 2.051 municípios (36,8%), embora atuem em pelo menos 70% dos municípios com 50 mil habitantes ou mais (segundo dados do Censo Escolar 2018), consideramos um percentual de 50% da expansão via entidades conveniadas. Ou seja, das 407,7 mil matrículas a expandir, estimamos um potencial de 203,7 mil pelas instituições privadas. Optou-se por adotar fator de ponderação igual a 1,00 nessa estimativa.

Feito isso, os cálculos foram realizados com base no somatório do déficit de matrículas, multiplicado por 50% (suposição da expansão por entidades conveniadas); e pelo VAA de cada UF, a partir da seguinte fórmula:

$$Ipre = \sum (Def_{i,f}) x\ 50\%\ x\ VAA_j$$

Onde:

- Def = número de matrículas a serem criadas nas redes municipais universalizar o atendimento em pré-escola;
- i = ente federativo (estados e DF);
- f = fator de ponderação
- VAA = Valor-Aluno-Ano realizado no Fundeb 2019 (tabela A2);
- j = unidade da federação.

Conforme mostrou a figura 1, os resultados sugerem um potencial de transferência de recursos para as entidades conveniadas na ordem de R$ 764,2 milhões, considerando os valores realizados no âmbito do Fundeb em 2019.