



O custo da municipalização do Projeto Mãos Dadas

Considerações gerais

- O número de matrículas foi obtido através das informações do Censo Escolar da Educação Básica, divulgado pelo Inep, do ano de 2021 (último dado disponível). A SEE/MG possui informações atualizadas das matrículas do ano de 2022, porém ainda não são públicas e por isso, pode haver divergência de informações.
- Para o cálculo das estimativas é considerado o total de matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental, uma vez que o número correto de matrículas a ser municipalizada é uma informação que a SEE/MG repassa à Prefeitura, portanto, não é uma informação pública.
- Mesmo que a municipalização seja feita de forma gradual, isto é, uma parcela de alunos será municipalizada em um ano e o restante em anos seguintes, o impacto estimado, ao final da municipalização será o mesmo calculado neste estudo, que considera a municipalização total em um único ano.
- Caso a municipalização seja realmente de apenas uma parte dos alunos, o resultado apresentado pode ser recalculado proporcionalmente, por exemplo, se em um município existem 100 matrículas dos anos iniciais e a municipalização total acarretará em um aporte de R\$ 1.000.000,00 da Prefeitura, no caso de municipalização parcial, 60 matrículas (60%), o novo aporte de recursos pela Prefeitura será de R\$ 600.000,00.

Disposições constitucionais e legais da área de atuação prioritária da educação

Na Constituição Federal de 1988, nos §§ 2º e 3º do art. 211 determina que os Municípios atuarão prioritariamente no **ensino fundamental** e na educação infantil e os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no **ensino fundamental** e médio. Portanto, de acordo com a Constituição Federal, o ensino fundamental é atuação prioritária tanto dos municípios, quanto dos Estados.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no inciso II do art. 10 diz que é incumbência dos Estados definir com os Municípios, **formas de colaboração na oferta do ensino fundamental**, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público. Já no inciso VI, também do art. 10, que os Estados devem assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei.

O inciso V do art. 11 da LDB diz que é incumbência dos Municípios oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ou seja, em nenhuma legislação determina que o atendimento ao ensino fundamental (ou apenas os anos iniciais) é obrigatoriedade dos municípios, muito menos, que não é de responsabilidade dos Estados. Pelo contrário, determina que ambos possuam ofertar o atendimento do ensino fundamental.

O Governo de Minas e algumas Prefeituras propagam uma narrativa que o ensino fundamental é exigência da legislação, que está na Constituição Federal que a competência e a obrigação do atendimento ao ensino fundamental é do município, ou seja, o ensino fundamental não seria atuação prioritária da rede estadual, Se essa narrativa fosse verdadeira, o Governo do Estado não receberia recursos do Fundeb relativo às matrículas do ensino fundamental, seja dos anos iniciais ou dos anos finais.



Por exemplo, na antiga legislação do Fundeb, no § 1º do art. 21 da Lei nº 11.494/07, tem a seguinte redação: “Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal”.

A atual legislação, no § 1º do art. 8 da Lei nº 14.113/20 a redação sobre a forma de utilização dos recursos é a seguinte: “Os recursos serão distribuídos ao Distrito Federal e aos Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme os §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, observado o disposto no § 1º do art. 25 desta Lei”.

O referido § 1º do art. 25 da Lei nº 14.113/20 diz o seguinte: “observado o disposto nos arts. 27 e 28 desta Lei e no § 2º deste artigo, os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e pelos Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal”.

Segundo a Portaria Interministerial MEC/ME Nº 3, de 24 de maio de 2021, para cálculo do repasse do Fundeb ao Governo de Minas foram consideradas 307.295 matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental, 646.825 matrículas dos anos finais do ensino fundamental e 37.695 matrículas do ensino fundamental de tempo integral. Portanto, sim, como deixa claro a Constituição Federal, a LDB e a Legislação do Fundeb, os Estados podem sim ofertar vagas para o atendimento do ensino fundamental (inclusive dos anos iniciais) e ainda assim, receberem recursos do Fundeb.

Outro exemplo, há 505 matrículas da educação infantil que são atendidas pelo Governo de Minas. A educação infantil não é atuação prioritária do Estado e é justamente por não ser prioritária, que no cálculo do Fundeb, na Portaria Interministerial MEC/ME Nº 3, de 24 de maio de 2021 o total de matrículas da educação infantil considerada para cálculo, é zero.

Matrículas

Em caso de adesão ao Projeto Mãos Dadas, na rede municipal de ensino de Montes Claros, aumentará 93,6% o total de alunos atendidos no ensino fundamental, com o aumento de 10.523 alunos.

Tabela 1 - Total de matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental a ser municipalizada, por rede de ensino – Montes Claros/MG – 2021

Rede de Ensino	Anos Iniciais
Municipal	11.248
Estadual	10.523
Total após municipalização	21.771
Aumento	93,6%

Fonte: Inep, Censo Escolar.

Elaboração: Subseção Dieese no Sind-UTE/MG.

Repasse de recursos

No Projeto Mãos Dadas há duas formas de repasse de recursos, uma de recurso próprio do estado destinado ao Projeto e outra, que é a transferência dos recursos recebidos pelo Governo do Estado, com base no número de matrículas, para a Prefeitura.

O Projeto Mãos Dadas prevê distribuir recursos entre as Prefeituras que aderirem ao Projeto. Para o ano de 2022 o Governo do Estado não informou o montante previsto a ser distribuído, bem como, não inclui o Projeto de forma clara na LOA 2022. A forma de distribuição deste recurso, segundo o Governo do Estado, será de acordo com o número de matrículas e a necessidade de obra/reforma no município. Ressalta-se que esta metodologia não está publicada em nenhum documento oficial do Governo.

Ainda segundo o Governo, a Prefeitura tem a possibilidade de fazer uma contraproposta, caso a proposta do Estado não interesse. Ou seja, na prática não existe critério de distribuição desse recurso, e o valor será definido em negociação entre a Prefeitura e o Governo do Estado, e ainda, essa informação não é pública.



- Não há garantia que este recurso seja transferido para as prefeituras, pois como o próprio Governo informou no parágrafo único do art. 5º do Projeto de Lei nº 2.657/21 (PL do Mãos Dadas), a transferência de recursos depende de disponibilidade financeira e orçamentária.
- Com a municipalização, o Estado é obrigado a repassar às Prefeituras, todos os recursos que recebeu, decorrente do número de matrículas. Isso significa que a receita do Estado que financia a educação, reduzirá, mas as despesas do Estado permanecerão inalteradas, portanto, com menos receita para financiar os investimentos em educação, algum Projeto/Ação do Orçamento Anual da SEE/MG terá seu investimento reduzido.

A segunda forma de repasse de recursos está prevista na Lei Estadual n.º 12.768/98, em que o Governo do Estado é obrigado a repassar para a Prefeitura, todos os recursos recebidos que consideram o número de matrículas, como Fundeb, Salário-educação, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Esse repasse do Governo do Estado acontecerá apenas no ano em que acontecer a municipalização. A partir do ano seguinte, os repasses serão realizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Caso a Prefeitura municipalize todas as matrículas dos anos iniciais da rede estadual, o Governo do Estado repassará para a Prefeitura o montante de R\$ 64,3 milhões, no primeiro ano, e a partir do ano seguinte, esses recursos serão transferidos pelo FNDE, conforme detalhado na **Tabela 2**.

Tabela 2 - Estimativa de repasse de recursos em decorrência da municipalização do ensino fundamental - Prefeitura de Montes Claros/MG

Receita	Estimativa Prefeitura	Estimativa repasse Governo	Total	Aumento
Salário-Educação	3.935.337,76	3.681.682,01	7.617.019,77	93,6%
Pnae	809.856,00	757.656,00	1.567.512,00	93,6%
PDDE	224.960,00	210.460,00	435.420,00	93,6%
Fundeb	65.815.575,24	59.676.191,44	125.491.766,68	90,7%
Total	70.785.729,00	64.325.989,45	135.111.718,45	90,9%

Fonte: FNDE, Estimativa de Repasses das Quotas Estadual e Municipal do Salário-educação e os respectivos coeficientes de distribuição para o exercício de 2021. Lei Federal 11.947/09. FNDE, valor per capita por dia letivo (ensino fundamental R\$ 0,36 por dia). Portaria Interministerial MEC/ME nº 2, de 29 de abril de 2021..

Elaboração: Subseção Dieese no Sind-UTE/MG.

Investimento decorrente da municipalização

A municipalização não pode ser analisada apenas pela ótica da receita, também deve ser considerada pela ótica dos investimentos a serem realizados pela Prefeitura para manter o atual nível de investimento e assim, evitar a queda na qualidade do ensino municipal.

Tabela 3 - Matrículas, Valor Investido por Aluno e Investimento nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental – Prefeitura Municipal de Montes Claros/MG – 2021

Ano	Matrículas AI	Investimento AI	Per capita AI
2019	10.698	59.226.563,39	5.536,23
2020	10.928	65.141.956,69	5.961,01
2021	11.248	87.137.953,28	7.746,97

Fonte: Inep, Microdados Censo Escolar. STN, Siconfi.

Elaboração: Subseção Dieese no Sind-UTE/MG.

O valor investido pela Prefeitura de Montes Claros, em cada um dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, da rede municipal, em 2021 foi de R\$ 7.746,97. Neste valor per capita estão incluídos todos os pagamentos com a remuneração dos trabalhadores em educação (efetivos e contratados) que estão ligados aos anos iniciais, aquisição de mobiliário, conta de água, luz, telefone e etc.

Ao municipalizar, para cada aluno que ingressar na rede municipal, a Prefeitura deverá manter, no mínimo, o atual valor de investimento, caso contrário, com a redução de investimentos, não haverá garantia que o padrão da qualidade de ensino seja mantido e provavelmente diminuirá.

O Governo do Estado informou, em 2021, que investimento por aluno no Projeto Mãos Dadas é de R\$ 4.595,00, valor inferior ao investido pela Prefeitura. Não há informação se este valor foi alterado. Se a Prefeitura não mantiver o nível de investimento e realizar o proposto pelo Governo do Estado, o valor per capita será de R\$ 6.223,47, ou seja, haverá uma redução de 19,7% no investimento médio da Prefeitura, nos anos iniciais, e com isso, algum Projeto/Ação do Orçamento Municipal da educação será reduzido.

A metodologia de cálculo do Governo do Estado não leva em consideração os investimentos realizados pela Prefeitura, com recursos próprios, considera apenas os investimentos realizados com recursos de transferências legais e constitucionais. Para o ano de 2022, segundo a LOA, a Prefeitura fixou investimentos com recursos próprios como o segundo maior investimento nos anos iniciais do ensino fundamental, R\$ 25,6 milhões e do Fundeb, R\$ 54,3 milhões, no ano de 2021, e deve ser



levado em consideração, pois são recursos que garantem a Prefeitura manter a qualidade do ensino na rede municipal.

Para manter o atual nível de investimento médio e a qualidade do ensino, ao aderir ao Projeto Mãos Dadas, será necessário um aumento no investimento de cerca de R\$ 81,5 milhões por ano. Como demonstrado na **Tabela 2**, o aumento de recursos será de R\$ 64,3 milhões, ou seja, valor inferior ao investimento necessário a ser realizado. Com isso, a Prefeitura deverá aportar, por ano, mais R\$ 17,2 milhões para manter o nível de investimento e qualidade da educação no município.

Tabela 4- Comparativo aumento investimento e aumento receita com a municipalização - Prefeitura Municipal de Montes Claros/MG

Descrição dos investimentos	Valor
Investimento necessário para atender o aumento de matrículas	81.521.397,79
Aumento de Receita com a Municipalização	64.325.989,45
Aporte mínimo de recursos pela Prefeitura	17.195.408,34

Fonte: TCEMG, Fiscalizando com TCE.

Elaboração: Subseção Dieese no Sind-UTE/MG.

Observação: Mesmo que o valor proposto pelo Governo seja superior a R\$ 17.195.408,34, é um recurso que será utilizado para construção/reforma e não poderá ser utilizado, por exemplo, para pagamento de pessoal, além de ser um repasse específico, pois ao final da construção/reforma, não haverá mais repasse de recursos.

Mesmo com a proposta de adjunção, via resolução, por tempo indeterminado e com a tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais do PL do Mãos Dadas, existe a possibilidade do tempo de adjunção não ser mais indeterminado e com isso, será necessário que a Prefeitura realize concurso público ou contrate e o investimento anual para tal é o previsto na **Tabela 4**.



Metas do Plano Decenal de Educação

O Plano Decenal de Educação prevê que o atendimento da Creche seja de pelo menos 50% da população com idade de 0 a 3 anos de idade, e em Montes Claros está em 18,97%, bem abaixo da meta. Isso significa que em 2020, das 22.951 crianças nesta faixa etária, 11.475 deveriam estar matriculadas em alguma creche do município (seja pública ou privada), mas o resultado foram 7.122 crianças de 0 a 3 anos fora da creche. Considerando a população total, independente da meta do PNE, em Montes Claros 81,03% (18.597) das crianças de 0 a 3 anos estavam fora da Creche.

Tabela 5 - Taxa de atendimento da educação infantil - Montes Claros - 2020

Taxa de atendimento 0 a 3 anos (%)	Taxa de atendimento 4 e 5 anos (%)
18,97	93,52

Fonte: Fundação João Pinheiro, Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

Elaboração: Subseção Dieese no Sind-UTE/MG.

Na Pré-Escola a meta é de universalização do atendimento da população de 4 e 5 anos de idade e o atendimento está em 93,52%. Isso significa que em 2020, das 10.915 crianças nesta faixa etária, todas deveriam estar matriculadas em alguma unidade de educação infantil do município (seja pública ou privada), mas o resultado foram 707 crianças de 4 e 5 anos fora escola (6,48%).

Além desta situação, há uma diferença entre o valor investido por aluno da educação infantil em relação ao ensino fundamental de 34,62%, uma vez que em 2021 o per capita foi de R\$ 10.428,95. Mantendo este per capita, para alcançar a meta e incluir as 7.829 crianças que estavam fora da escola seria necessário um aporte de R\$ 81,6 milhões.

Tabela 6 – Investimentos adicionais necessários na educação infantil para alcançar a meta do PNE - Montes Claros

Descrição dos investimentos	Creche	Pré-escola	Total Educação Infantil
Matrículas	4.354	10.208	14.561
Crianças fora da escola em relação a meta	7.122	707	7.829
Investimento necessário para atingir a meta (per capta educação infantil)	74.271.128,54	7.376.182,34	81.647.310,89

Fonte: Fundação João Pinheiro, Índice Mineiro de Responsabilidade Social. TCEMG, Fiscalizando com TCE.

Elaboração: Subseção Dieese no Sind-UTE/MG.

Considerações

Antes de sinalizar o interesse em aderir ao Projeto Mãos Dadas, é necessário que a Prefeitura elabore um plano plurianual relativo aos anos iniciais, para verificar o impacto da municipalização e assim verificar sua viabilidade, considerando também, o cenário em que a Prefeitura será responsável por realizar concurso ou contratar trabalhadores em educação para o atendimento dos alunos municipalizados.

É importante frisar, para aderir ao Projeto Mãos Dadas e ao mesmo tempo cumprir as metas do Plano Nacional de Educação em relação à educação infantil, o aporte adicional de recursos da Prefeitura pode chegar a R\$ 98,8 milhões

Também é necessário esperar a tramitação do PL do Mãos Dadas na Almg, uma vez que o PL original pode sofrer alterações e outras obrigações, não prevista na proposta do governo, podem ser alteradas, como por exemplo, a necessidade de consulta à comunidade escolar, aprovação pela Câmara Municipal, ou até mesmo a fixação de um tempo máximo para adjunção.

Com o aumento do número de alunos, a Prefeitura pode argumentar que haverá aumento do recebimento de recursos, mas apenas o Fundeb e o Salário-educação podem ser utilizados para pagamento de pessoal, os demais, PNAE, PNATE, PDDE, não podem. Com o aumento de alunos, será necessário o aumento de despesas, como manutenção das escolas e contratação de pessoal.

Para manter a atual estrutura, a Prefeitura necessita investir recursos próprios que não dependem da quantidade matrículas, mas sim, apenas da arrecadação de impostos e transferências,



Subseção Dieese no Sind-UTE/MG
Rua Ipiranga, 80, Floresta
Belo Horizonte
e-mail: susindute@dieese.org.br
telefone: (31) 3481-2020



ou seja, o aumento do número de matrículas não fará aumentar a arrecadação de ICMS, IPVA, ISS, IPTU e etc. Dependem apenas do aumento da arrecadação do Fundeb, que possui um valor por aluno inferior ao valor por aluno aplicado pela Prefeitura, não garantirá no médio e longo prazo que haverá recursos suficientes para manter, no mínimo, investimentos de R\$ 7.746,97 por aluno e a tendência será uma queda no investimento.

Exemplificando, na LOA 2022, a Prefeitura estimou investir R\$ 101,6 milhões com o pagamento de pessoal do ensino fundamental, sendo que deste valor, R\$ 23,2 milhões (22,8%) com recursos vinculados da manutenção e desenvolvimento do ensino (exceto fundeb) e R\$ 78,4 (77,2%) com recursos do Fundeb. Isso evidencia que a Prefeitura necessita de recursos além do Fundeb para o pagamento de pessoal, recursos estes, que não aumentam ou diminuem devido ao número de matrículas.

Por fim, sem uma garantia da capacidade de financiamento da Prefeitura, no médio e longo prazo, além dos problemas a serem enfrentados pelos(as) trabalhadores(as) em educação da rede estadual (efetivos e contratados), há a possibilidade de problemas futuros para o financiamento da educação municipal.