

Nota Técnica CFESS

Impactos Orçamentários Relacionados à Aprovação do PL nº 3.688/2000

Evilásio da Silva Salvador¹

1. Introdução

Esta Nota técnica tem por objetivo estimar os impactos orçamentários relacionados à aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 3.688/2000. O PL iniciou sua tramitação em 31/10/2000, por iniciativa do Deputado José Carlos Elias (PTB/ES), e propunha inicialmente “a introdução de assistente social no quadro de profissionais de educação em cada escola”.

Após o rito processual² na Câmara dos Deputados, o projeto seguiu para o Senado Federal, onde sofreu modificações e ampliou o seu escopo que tem como ementa atual a proposta que “prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica”. A Educação Básica no Brasil é estruturada por etapas e modalidades de ensino, englobando a Educação Infantil, o Ensino Fundamental obrigatório de nove anos e o Ensino Médio, conforme Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB - 9.394/96).

O substitutivo do Senado Federal, com algumas modificações, foi aprovado nas Comissões de Seguridade Social e Família; Educação e Cultura; e, Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Após quase 19 anos de tramitação, o PL 3688/2000, encontra-se pronto para apreciação no Plenário da Câmara dos Deputados. Sendo que, em 13/06/2019, o Deputado Glauber Braga (PSOL/RJ) apresentou requerimento para a inclusão em Ordem do Dia do Projeto de Lei em tela.

O Projeto não especifica o quantitativo de assistentes sociais e psicólogos que devem ser contratos, estabelecendo que “as redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais”. O PL também estabelece que as necessidades específicas de desenvolvimento por parte do educando serão atendidas pelas equipes multiprofissionais da escola e, quando necessário, em parceria com os profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Por fim, determina que os

¹ Economista, mestre e doutor em Política Social. Professor no Departamento de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). Nota técnica escrita no período de abril a agosto de 2019.

² O detalhamento do trâmite legislativo pode ser consultado em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20050>

sistemas de ensino disporão de um ano, a partir da data de publicação da Lei, para tomar as providências necessárias ao cumprimento de suas disposições.

A literatura ressalta as dificuldades para análise de avaliação de impacto de um determinado projeto, programa ou política devido a necessidade do isolamento de um conjunto de variáveis para atribuir a uma única causa o efeito que está sendo avaliado.³ A avaliação de impacto envolver um estudo sobre as modificações substanciais em termos quantitativos e qualitativos em decorrência de programas e políticas públicas sobre a população-alvo e, portanto, o critério de efetividade.⁴

No caso específico desta Nota Técnica, a demanda do CFESS é de avaliar os impactos orçamentários do PL 3.688/2000. Esses impactos estão relacionados à contratação de assistentes sociais⁵ e psicólogos para implementação nas redes públicas de educação básica, dos serviços de psicologia e serviço social. Trata-se, efetivamente, de estimar as implicações orçamentárias do respectivo PL para os entes da federação, uma vez que a educação básica no Brasil, ainda que tenha maior presença dos municípios, envolve redes que estão sob responsabilidade da União, dos estados e do DF.

De forma preliminar, é importante destacar que as redes públicas de educação básica contam com estabelecimentos de ensino nas áreas urbana e rural, sob a responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O que envolve, portanto, recursos orçamentários de todos os entes da federação. Uma dificuldade central na estimativa dos gastos orçamentários é a forma genérica da redação do PL, pois não define o quantitativo de profissional, o que implica a elaboração de possíveis hipóteses, para estimar os custos para o fundo público da implementação do projeto. Outra dificuldade está no fato da inexistência de piso salarial para assistentes sociais e psicólogos, o que obriga também a formulação de hipótese para o cálculo dos impactos orçamentários.

Essas dificuldades preliminares foram contornadas com os procedimentos técnicos, as quais estão explicados na metodologia desta Nota Técnica. Com isso, espera-se que as implicações orçamentárias demonstradas na terceira parte do texto venham a subsidiar a atuação do CFESS junto à Câmara dos Deputados para a aprovação do PL 3.688/2000.

³ Ver nesse sentido: ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth (Org.). **Avaliação de políticas sociais**. 4ª edição. São Paulo: Cortez Editora, 2006, p. 29-40. AGUILAR, Maria; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 1994.

⁴ Conforme. SILVA, Maria Ozanira. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. IN: SILVA, Maria (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, p. 37-96.

⁵ Acerca da relação entre o Serviço Social e em educação verificar, entres outras publicações: ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; ALENCAR, M. M. T. . Serviço Social e trabalho: particularidades do trabalho do assistente social na esfera pública estatal brasileira. **O Social em Questão**, v. 34, p. 161-180, 2015. ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; MARTINS, Eliana Bolorino (Org.) ; SOARES, Nanci (Org.) . **III FÓRUM SERVIÇO SOCIAL NA EDUCAÇÃO: Experiências Profissionais do Serviço Social em Diferentes Níveis e Modalidades da Política de Educação**. Franca: UNESP, 2016. v. 1. 440p .

2. Procedimentos metodológicos

Nesta seção, explicam-se os caminhos adotados para estimar os impactos orçamentários do PL 3.688/2000. Para fazer as estimativas foi necessário o levantamento de informações das seguintes variáveis:

- a) Quantitativo de matrículas da educação básica, por localização e dependência administrativa, unidade da federação e município.
- b) Número de estabelecimentos da educação básica, por localização e dependência administrativa, unidade da federação e município.
- c) Dados orçamentários da União, estados, Distrito Federal e municípios.
- d) Despesas com encargos sociais dos entes da federação.
- e) Estimativa dos salários de assistentes sociais e psicólogos.

Os dados divulgados anualmente pelo Censo Escolar sob responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), permitem o acesso ao quantitativo de matrículas e de estabelecimentos da educação básica no país. Essas informações foram fundamentais para simulações que são apresentadas na seção 3 desta Nota Técnica.

Nas últimas duas décadas, a matrícula na educação básica tem tido uma tendência de queda, o que pode ser explicado, entre outros motivos, pela transição demográfica; pela correção de fluxo, isto é, o ajustamento do percurso escolar dos estudantes, diminuindo a reprovação e a distorção idade/série; fechamento de estabelecimentos de ensino rurais; aumento da renda média da população; privatização e mercantilização da educação básica.⁶

Na tabela 1, é possível verificar o comportamento da matrícula da educação básica no Brasil no período de 2009 a 2018. Pelas informações da tabela é possível verificar um comportamento heterogêneo na evolução dos alunos matriculados nas redes públicas e privada. Em 2009, a educação básica no país tinha 52.580.452 alunos matriculados nas redes pública e privada, ao longo de dez anos, esse total foi reduzido para 48.455.867 estudantes, sendo 81,44% da rede pública, uma redução de 12,83%, isto é, uma perda de quase 6 milhões de alunos. Ao mesmo tempo, a rede privada registrou, no período de 2009 a 2018, um acréscimo de 1.685.507 estudantes, ou seja, uma variação positiva de 23,06%, conforme a tabela 1.

⁶ Um detalhamento destas causas pode ser visto em SALVADOR, Evilasio; DUARTE, Natalia; e LIMA, Samuel. **Privatização e mercantilização da educação básica no Brasil**. Brasília: CNTE, 2017.

Tabela 1 - Comportamento da matrícula da Educação Básica no Brasil de 2009 a 2018

Ano	Pública	Privada	% Pública
2009	45.270.710	7.309.742	86,10%
2010	43.989.507	7.560.382	85,33%
2011	43.053.942	7.918.677	84,46%
2012	42.222.831	8.322.219	83,54%
2013	41.432.416	8.610.032	82,79%
2014	40.680.590	9.090.781	81,73%
2015	39.738.780	9.057.732	81,44%
2016	39.834.378	8.983.101	81,60%
2017	39.721.032	8.734.835	81,97%
2018	39.460.618	8.995.249	81,44%
Var. 2009 a 2018	-5.810.092	1.685.507	-
Var. % 2009 a 2018	-12,83%	23,06%	-

Fonte: Censo Escolar INEP - Sinopse da Estatística Básica

Notas:

1. O Número de Matrículas da Educação Básica é composto pela soma das seguintes Etapas de Ensino: Total da Educação Infantil, Total do Ensino Fundamental, Total do Ensino Médio, Curso Técnico Concomitante, Curso Técnico Subsequente, Curso FIC Concomitante e Total da Educação de Jovens e Adultos.
2. Os dados de 2009 a 2013 são do Censo Escolar e foram publicados por Salvador, Duarte e Lima (2017)

A tabela 2 apresenta de forma detalhada o número de matrículas da educação Básica, por Localização e Dependência Administrativa, a Unidade da Federação e o Município, em 2018. De acordo com a tabela, o total de matrículas, na rede pública da educação básica, em 2018, foi de 39.460.618 estudantes, sendo que estavam matriculados na rede pública municipal, 23.103.124 (58,55%); na estadual, 15.946.416 (40,41%); e; na federal, 411.078 alunos (1,04%).

Os estados do Norte do país têm um maior quantitativo proporcional de alunos matriculados na rede pública, 90,79%; por outro lado, na Região Sudeste, esse percentual cai para 77,69%. Nos estados do Acre, Rondônia e Roraima, o quantitativo de matrículas na rede pública é superior a 90%, conforme dados da tabela 2. Considerado o total de matrícula na rede pública em todas as redes de ensino, o estado de São Paulo responde por 19,54% do total, isto é, de cada cinco alunos matriculados na rede pública, em 2018, um estava naquele Estado. (Vide tabela 2).

Tabela 2 - Número de Matrículas da Educação Básica, por Localização e Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município - 2018

Unidade da Federação	Número de Matrículas da Educação Básica												Total Público	%	Participação por Estado
	Localização e Dependência Administrativa														
	Total Geral	Urbana					Rural								
Total		Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada					
Brasil	48.455.867	42.982.279	355.937	15.116.036	18.603.701	8.906.605	5.473.588	55.141	830.380	4.499.423	88.644	39.460.618	81,44%	100,00%	
Rondônia	428.929	364.763	7.134	183.229	132.891	41.509	64.166	1.208	13.301	46.970	2.687	384.733	89,70%	0,97%	
Acre	284.061	202.003	2.776	123.599	63.209	12.419	82.058	-	46.214	35.844	-	271.642	95,63%	0,69%	
Amazonas	1.165.354	905.025	10.969	412.804	394.460	86.792	260.329	551	48.459	210.766	553	1.078.009	92,50%	2,73%	
Roraima	156.855	118.350	2.073	51.196	49.643	15.438	38.505	655	22.112	15.714	24	141.393	90,14%	0,36%	
Pará	2.328.439	1.687.179	13.578	545.962	896.649	230.990	641.260	462	38.987	598.819	2.992	2.094.457	89,95%	5,31%	
Amapá	226.171	185.820	3.358	98.279	61.377	22.806	40.351	-	26.136	13.855	360	203.005	89,76%	0,51%	
Tocantins	402.681	357.111	4.377	143.370	167.308	42.056	45.570	875	14.603	29.099	993	359.632	89,31%	0,91%	
Maranhão	2.031.112	1.336.316	12.340	286.364	827.158	210.454	694.796	3.504	59.741	610.010	21.541	1.799.117	88,58%	4,56%	
Piauí	966.925	767.519	11.021	289.846	355.018	111.634	199.406	687	12.406	186.060	253	855.038	88,43%	2,17%	
Ceará	2.175.664	1.788.313	10.831	399.529	959.304	418.649	387.351	547	23.727	362.036	1.041	1.755.974	80,71%	4,45%	
Rio G. do Norte	829.463	706.369	20.117	212.148	304.899	169.205	123.094	4.811	8.242	108.732	1.309	658.949	79,44%	1,67%	
Paraíba	984.221	832.628	9.919	257.407	376.349	188.953	151.593	428	16.900	133.568	697	794.571	80,73%	2,01%	
Pernambuco	2.251.952	1.889.499	14.552	531.940	829.079	513.928	362.453	3.446	52.005	299.749	7.253	1.730.771	76,86%	4,39%	
Alagoas	870.579	671.847	11.492	167.542	349.138	143.675	198.732	-	11.028	186.320	1.384	725.520	83,34%	1,84%	
Sergipe	544.393	433.430	3.767	146.261	163.702	119.700	110.963	1.330	6.609	101.380	1.644	423.049	77,71%	1,07%	
Bahia	3.559.133	2.781.720	21.049	793.659	1.415.828	551.184	777.413	2.880	41.277	723.804	9.452	2.998.497	84,25%	7,60%	
Minas Gerais	4.576.150	4.313.621	38.312	1.990.673	1.595.228	689.408	262.529	16.168	59.673	182.470	4.218	3.882.524	84,84%	9,84%	
Espírito Santo	882.496	809.793	11.423	238.997	453.838	105.535	72.703	2.034	12.038	56.391	2.240	774.721	87,79%	1,96%	
Rio de Janeiro	3.558.698	3.397.603	39.334	701.284	1.562.226	1.094.759	161.095	1.445	23.026	126.638	9.986	2.453.953	68,96%	6,22%	
São Paulo	10.057.596	9.893.985	17.467	3.691.722	3.846.851	2.337.945	163.611	116	65.135	87.686	10.674	7.708.977	76,65%	19,54%	
Paraná	2.601.677	2.481.983	20.113	1.018.512	995.117	448.241	119.694	683	53.784	63.652	1.575	2.151.861	82,71%	5,45%	
Santa Catarina	1.579.175	1.480.247	18.537	503.695	697.562	260.453	98.928	1.029	27.548	69.352	999	1.317.723	83,44%	3,34%	
Rio Grande do Sul	2.323.211	2.149.573	23.609	827.513	871.388	427.063	173.638	4.240	52.655	114.778	1.965	1.894.183	81,53%	4,80%	
Mato G.do Sul	688.017	627.514	4.087	234.581	301.244	87.602	60.503	884	15.018	43.255	1.346	599.069	87,07%	1,52%	
Mato Grosso	864.631	760.381	7.711	340.134	307.863	104.673	104.250	1.893	46.832	55.320	205	759.753	87,87%	1,93%	
Goiás	1.459.704	1.406.797	8.106	492.554	626.372	279.765	52.907	4.189	9.612	37.155	1.951	1.177.988	80,70%	2,99%	
Distrito Federal	658.580	632.890	7.885	433.236	-	191.769	25.690	1.076	23.312	-	1.302	465.509	70,68%	1,86%	

Fonte: INEP - Sinopse da Estatística Básica

Elaboração própria

No tocante à quantidade de estabelecimentos de educação básica que serviram para a estimação das implicações orçamentárias do 3.688/2000, as informações divulgadas pelo Censo Escolar sob a responsabilidade do INEP seguem em linha com as informações do quantitativo de matrículas.

As informações consolidadas sobre o número de estabelecimentos da educação básica por dependência administrativa estão na tabela 3. De acordo com a tabela 3, a rede pública representa 77,66% do total de estabelecimentos no Brasil, sendo que a maior parte dos estabelecimentos está nos municípios, 78,01%, isto é 110.220 (soma de urbano e rural), seguido de das dependências estadual, 21,5%. A rede federal representa apenas 0,5% do total de estabelecimentos da educação básica, sendo composta basicamente pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; pelos Centros Federais de Educação Tecnológica e pelo Colégio Dom Pedro II (Rio de Janeiro).

Tabela 3 - Número de Estabelecimentos da Educação Básica, por Dependência Administrativa, em 2018

Localização e Dependência Administrativa	Número de Estabelecimentos	%
Total Urbano	124.330	68,34%
Federal	609	0,33%
Estadual	25.034	13,76%
Municipal	58.701	32,26%
Privada	39.986	21,98%
Total Rural	57.609	31,66%
Federal	92	0,05%
Estadual	5.343	2,94%
Municipal	51.519	28,32%
Privada	655	0,36%
Total Público	141.298	77,66%
Total Geral	181.939	100,00%

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2018

Elaboração própria

Notas:

1 - O mesmo estabelecimento pode oferecer mais de uma Etapa de Ensino.

2 - Não inclui estabelecimentos com turmas exclusivas de Atendimento

3 - Inclui estabelecimentos em atividade com pelo menos uma matrícula de

A tabela 4 apresenta de forma detalhada o número de estabelecimentos da educação Básica, por Localização e Dependência Administrativa, a Unidade da Federação e o Município, em 2018. De acordo com a tabela 4, na Região Norte do país, excetuando Tocantins, os estabelecimentos públicos de ensino respondem por mais de 90% do total da rede. Por outro lado, no Distrito Federal, de 54,73%. Em termos relativos, o Estado de São Paulo responde por 13,03% dos estabelecimentos de ensino do país na educação básica.

Tabela 4 - Número de Estabelecimentos da Educação Básica, por Estado e Dependência Administrativa, em 2018

Unidade da Federação	Número de Estabelecimentos da Educação Básica													Total Público	%	% por Estado
	Total ¹⁻³	Localização e Dependência Administrativa						Rural								
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada					
Brasil	181.939	124.330	609	25.034	58.701	39.986	57.609	92	5.343	51.519	655	141.298	77,66%	100,00%		
Rondônia	1.264	802	7	272	367	156	462	2	138	312	10	1.098	86,87%	0,78%		
Acre	1.588	445	7	176	223	39	1.143	-	437	706	-	1.549	97,54%	1,10%		
Amazonas	5.360	1.720	15	577	821	307	3.640	1	168	3.468	3	5.050	94,22%	3,57%		
Roraima	839	283	5	84	146	48	556	2	300	253	1	790	94,16%	0,56%		
Pará	10.800	3.726	23	744	2.063	896	7.074	1	149	6.900	24	9.880	91,48%	6,99%		
Amapá	840	376	6	145	152	73	464	-	244	214	6	761	90,60%	0,54%		
Tocantins	1.649	1.109	9	377	553	170	540	2	142	393	3	1.476	89,51%	1,04%		
Maranhão	11.950	4.033	22	542	2.574	895	7.917	8	552	7.195	162	10.893	91,15%	7,71%		
Piauí	4.651	2.388	20	593	1.330	445	2.263	3	68	2.190	2	4.204	90,39%	2,98%		
Ceará	7.702	4.859	30	631	2.624	1.574	2.843	2	88	2.739	14	6.114	79,38%	4,33%		
Rio Grande do Norte	3.522	2.199	27	533	991	648	1.323	3	58	1.246	16	2.858	81,15%	2,02%		
Paraíba	4.964	2.900	25	585	1.396	894	2.064	1	74	1.981	8	4.062	81,83%	2,87%		
Pernambuco	8.660	5.174	21	827	2.064	2.262	3.486	6	225	3.188	67	6.331	73,11%	4,48%		
Alagoas	3.060	1.684	17	275	832	560	1.376	-	35	1.322	19	2.481	81,08%	1,76%		
Sergipe	2.121	1.188	7	305	476	400	933	3	41	875	14	1.707	80,48%	1,21%		
Bahia	17.228	8.591	31	1.066	4.794	2.700	8.637	5	137	8.418	77	14.451	83,88%	10,23%		
Minas Gerais	16.176	12.745	64	3.288	5.512	3.881	3.431	14	324	3.050	43	12.252	75,74%	8,67%		
Espírito Santo	3.110	2.057	17	365	1.343	332	1.053	5	94	934	20	2.758	88,68%	1,95%		
Rio de Janeiro	11.242	10.138	59	1.196	4.241	4.642	1.104	3	92	957	52	6.548	58,25%	4,63%		
São Paulo	29.245	27.976	39	5.322	11.833	10.782	1.269	1	345	872	51	18.412	62,96%	13,03%		
Paraná	9.449	8.164	29	1.723	4.296	2.116	1.285	2	419	853	11	7.322	77,49%	5,18%		
Santa Catarina	6.224	5.105	36	1.108	2.932	1.029	1.119	3	183	922	11	5.184	83,29%	3,67%		
Rio Grande do Sul	9.981	7.978	40	1.888	3.415	2.635	2.003	10	609	1.365	19	7.327	73,41%	5,19%		
Mato Grosso do Sul	1.729	1.487	9	310	761	407	242	2	54	180	6	1.316	76,11%	0,93%		
Mato Grosso	2.713	1.928	14	552	934	428	785	5	219	559	2	2.283	84,15%	1,62%		
Goiás	4.668	4.155	21	981	2.028	1.125	513	6	69	427	11	3.532	75,66%	2,50%		
Distrito Federal	1.204	1.120	9	569	-	542	84	2	79	-	3	659	54,73%	0,47%		

Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2018

Elaboração própria

Notas:

1 - O mesmo estabelecimento pode oferecer mais de uma Etapa de Ensino.

2 - Não inclui estabelecimentos com turmas exclusivas de Atendimento Complementar ou Atendimento Educacional Especializado (AEE).

3 - Inclui estabelecimentos em atividade com pelo menos uma matrícula de Ensino Regular, Especial e/ou EJA.

As informações orçamentárias⁷ da União foram extraídas do Sistema SIGA Brasil (com senha especialista), que é portal público do Senado Federal, o qual disponibiliza informações sobre orçamento público federal e permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e às outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Foram considerados os valores pagos no orçamento de 2018⁸ na função orçamentária educação, excluindo as transferências recursos realizadas para os estados, o Distrito Federal e os municípios. Em relação às informações dos Estados e ao Distrito Federal foram consideradas as despesas pagas na função educação, em 2018, a partir do filtro de dados nas contas públicas anuais disponibilizadas no Finbra (finanças Brasil) pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). As informações orçamentárias dos municípios foram coletadas no Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) da STN. O BSPN é o documento que consolida os orçamentos dos entes da federação, conforme determina o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sob responsabilidade da STN e congrega as contas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL. STN, 2019)⁹. A escolha pelos dados do BSPN, no caso dos municípios, se deve ao fato que os últimos dados disponíveis no Finbra/SICONFI são de 2017. Por outro lado, as informações do BSPN para funções orçamentárias são dos valores empenhados nos orçamentos dos municípios. Convém ressaltar que não é possível excluir das informações os repasses realizados pelos estados para os municípios, pois esses dados não são disponibilizados por funções orçamentárias.

Tabela 5- Orçamento pago na função orçamentária educação, em 2018, por modalidade de aplicação
Valores em R\$ correntes

Modalidade de Aplicação	Valores Pagos
30 - Transferências a estados e ao distrito federal	6.274.507.834,26
32 - Execução orçamentária delegada aos estados/DF	288.957,08
40 - Transferências a municípios	15.653.692.725,09
50 - Transferências a inst. privadas s/ fins lucrativos	520.741.994,80
80 - Transferências ao exterior	104.469.897,89
90 - Aplicações diretas	64.515.829.991,68
91 - Aplicações diretas - operações intra-orçamentárias	8.519.958.819,88
Total	95.589.490.220,68
Total menos as transferências à estados, ao DF e aos municípios	73.661.289.661,33

Fonte: SIGA Brasil

Elaboração própria

⁷ Uma metodologia de análise de dados orçamentários por ser vista em SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), v. 18, p. 15-32, 2014.

⁸ Dados extraídos em 25 de julho de 2019 e inclui restos a pagar.

⁹ Somente 5.013 Municípios do total de 5.570 municípios do Brasil informaram os dados a STN.

No caso da União, a tabela 5 revela um orçamento pago na função educação, em 2018, no montante de R\$ 95,6 bilhões, excetuando as transferências realizadas para os demais entes da federação, este valor é de R\$ 73,6 bilhões.

A tabela 6 mostra que os recursos pagos na função orçamentária educação por estado e no DF, em 2018, o que totalizou o montante de R\$ 103,9 bilhões. Os dados do Finbra/SINCOFI revelam que os municípios pagaram, em 2017, o montante de R\$ 155.655.273.730,96 (R\$ 155,7 bilhões) na função orçamentária educação e os valores do BSPN de 2018 informam que foram empenhados R\$ 155.655.273.730,96 (R\$ 155,66) bilhões na função orçamentária educação pelos governos municipais.

Tabela 6 – Orçamento pago na função educação nos Estados e no DF, em 2018
Valores em R\$ correntes

Unidades da Federação	Orçamento Pago Educação
Acre	1.303.756.693,18
Alagoas	729.339.798,38
Amapá	688.643.128,61
Amazonas	2.511.622.173,04
Bahia	4.870.251.765,50
Ceará	3.183.038.046,61
Distrito Federal	3.968.304.933,26
Espírito Santo	1.309.230.174,83
Goiás	4.468.321.004,56
Maranhão	2.753.852.424,15
Mato Grosso	2.352.135.301,46
Mato Grosso do Sul	1.705.904.982,83
Minas Gerais	7.450.940.778,58
Pará	3.532.820.086,60
Paraíba	2.139.999.617,69
Paraná	9.150.337.709,60
Pernambuco	2.749.646.395,62
Piauí	1.383.777.552,57
Rio de Janeiro	5.530.761.434,41
Rio Grande do Norte	1.289.528.260,18
Rio Grande do Sul	3.692.585.226,59
Rondônia	1.123.732.026,87
Roraima	515.345.259,51
Santa Catarina	3.252.017.288,22
São Paulo	30.163.907.042,11
Sergipe	928.904.984,43
Tocantins	1.242.322.624,13
Total	103.991.026.713,52

Fonte: STN – Finbra/SINCOFI

Elaboração própria

Outra informação importante para a estimativa das despesas decorrentes do PL diz respeito aos encargos sociais efetivos pagos sobre os salários e vencimentos dos servidores públicos. Para tanto, utilizou-se dos gastos com pessoal a partir de Metadados da STN, no boletim de estatísticas de finanças públicas, com informações de 2017. Pelos dados, utilizou-se, nas simulações um acréscimo de encargos sociais sobre a remuneração de assistentes sociais e psicólogos de 14,05% no governo central, de 20,04% nos governos estaduais e de 20,82% nos governos municipais.

Tabela 7 - Estimativa das Contribuições Sociais Efetivas por esfera de governo, em R\$ milhões correntes de 2017.

Despesas	Governo Central	Governos Estaduais	Governos Municipais
Salários e vencimentos	164.824	261.122	231.715
Contribuições sociais efetivas	23.162	52.318	48.235
Participação em %	14,05%	20,04%	20,82%

Fonte: STN - Estatísticas de Finanças Públicas - Metadados
Elaboração Própria

No tocante à remuneração salarial dos assistentes sociais e dos psicólogos trabalhou-se com dois grupos de hipóteses, uma vez que inexistem pisos salariais a nível nacional para essas categorias. Os assistentes sociais vêm buscando aprovar o Projeto de Lei (PL) 4022/2008, ao qual foi apensado o 5278/2009, que estabelece o piso salarial de R\$ 3.720,00 (Três mil, setecentos e vinte reais) para os assistentes sociais, a ser reajustado anualmente pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), elaborado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Caso esse piso fosse reajustando do início da PL 4022/2008 para 1 de julho, o valor atualizado daria R\$ 6.677,00.

Os psicólogos, por meio do Conselho Federal de Psicologia, vêm atuando para aprovação do PL 1015/2015, que fixa o piso salarial dos psicólogos em R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais) mensais, a ser reajustado anualmente pela variação do INPC/IBGE.

Os PL 4022/2008 e 1015/2015 seguem em tramitação na Câmara dos deputados e as suas indicações de piso salarial foram utilizadas nas simulações desta Nota Técnica.

Além disso, para simular o valor das remunerações dos assistentes sociais e psicólogos, adotou-se a remuneração média da pesquisa realizada mensalmente pela Fundação Instituto de

Pesquisas Econômicas (FIPE)¹⁰, extraindo como referência o salário de desligamento do assistente social (CBO¹¹ 251605) e do psicólogo educacional (CBO 251505). O valor médio dos salários dos assistentes sociais, em junho de 2019, foi de R\$ 2.881,00 e dos psicólogos educacionais de R\$ 3.053,00. A FIPE divulga mensalmente, no seu site, o projeto Salariômetro, os valores de salários pagos a diversas profissões no Brasil, por meio do levantamento dos Resultados da Negociação Coletiva, do Perfil dos Contratados, da Pesquisa Salarial e de Indicadores do Mercado de Trabalho. A tabela 8 apresenta uma síntese das remunerações adotadas nas simulações.

Tabela 8 – valores estimados dos salários de Assistente Social e Psicólogo

Categorias	Projetos de Lei	FIPE
Assistente Social	R\$ 3.720,00	R\$ 2.881,00
Psicólogo	R\$ 3.600,00	R\$ 3.053,00

Fonte: FIPE e Câmara dos Deputados
Elaboração própria

A partir, portanto, do levantamento das matrículas e do número de estabelecimentos na educação básica, dos orçamentos dos entes federativos e do custo remuneratório dos assistentes sociais e psicólogos com encargos sociais, realizaram-se as simulações das implicações orçamentárias do PL no. 3.688/2000 que dispõe sobre a “prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica”, conforme será apresentada na próxima seção.

3. Implicações orçamentárias do PL no. 3.688/2000

Como o PL 3.688/2000 não especifica o quantitativo de assistentes sociais e psicólogos que devem ser contratados, mas estabelece que as redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais, adotaram-se duas hipóteses para simular as implicações orçamentária do Projeto em tela:

- a) Considerada a contratação de, no mínimo, um assistente social e um psicólogo por estabelecimento de ensino.
- b) Considerada a contratação, de no mínimo, um assistente social e um psicólogo a cada quinhentos alunos matriculados.

¹⁰ A metodologia detalhada da pesquisa da FIPE está disponível em <http://salarimetro.fipe.org.br/sobre/metodologia>

¹¹ Código Brasileiro de Ocupações (CBO).

3.1) Hipótese de contratação, de no mínimo, um assistente social e um psicólogo por estabelecimento de educação básica

A tabela 9 mostra uma estimativa do quantitativo de assistentes sociais e psicólogos que poderiam ser contratados, caso seja adotada a hipótese de um profissional por estabelecimento de ensino da educação básica.

Tabela 9 - Estimativa de contratação de Assistente Social e Psicólogo por Estabelecimento Público da Educação Básica

Unidade da Federação	Estabelecimentos Públicos da Educação Básica			
	Localização e Dependência Administrativa			
	Urbana + Rural			
	Total	Federal	Estadual	Municipal
Rondônia	1.098	9	410	679
Acre	1.549	7	613	929
Amazonas	5.050	16	745	4.289
Roraima	790	7	384	399
Pará	9.880	24	893	8.963
Amapá	761	6	389	366
Tocantins	1.476	11	519	946
Maranhão	10.893	30	1.094	9.769
Piauí	4.204	23	661	3.520
Ceará	6.114	32	719	5.363
Rio Grande do Norte	2.858	30	591	2.237
Paraíba	4.062	26	659	3.377
Pernambuco	6.331	27	1.052	5.252
Alagoas	2.481	17	310	2.154
Sergipe	1.707	10	346	1.351
Bahia	14.451	36	1.203	13.212
Minas Gerais	12.252	78	3.612	8.562
Espírito Santo	2.758	22	459	2.277
Rio de Janeiro	6.548	62	1.288	5.198
São Paulo	18.412	40	5.667	12.705
Paraná	7.322	31	2.142	5.149
Santa Catarina	5.184	39	1.291	3.854
Rio Grande do Sul	7.327	50	2.497	4.780
Mato Grosso do Sul	1.316	11	364	941
Mato Grosso	2.283	19	771	1.493
Goiás	3.532	27	1.050	2.455
Distrito Federal	659	11	648	-
Total de Assistente Social ou Psicólogo	141.298	701	30.377	110.220
Estimativa do total de Assistentes Sociais e Psicólogos	282.596	1.402	60.754	220.440

Fonte: Censo Escolar - INEP, 2018

Elaboração própria

Caso a hipótese fosse adotada, seriam contratados 285.596 profissionais, sendo 141.298 assistentes sociais e o mesmo quantitativo de psicólogos educacionais. A rede pública de educação básica federal teria 1.402 profissionais, a estadual 60.754 e a municipal 220.440 assistentes sociais e psicólogos, em decorrência do PL 3688/2000. (Vide tabela 9).

Considerando as informações das tabelas 8 e 9, é possível estimar o custo salarial da contratação dos assistentes sociais e psicólogos. Assim, a tabela 10 apresenta a estimativa do custo de contratação de assistente social, caso fosse adotada a remuneração do PL 4022/2008, que estabelece o piso salarial de R\$ 3.720,00.

Tabela 10 – Estimativa do custo salarial de contratação dos Assistentes Sociais com adoção do piso salarial de R\$ 3.720

Unidade da Federação	Custo Salarial em R\$			
	Localização e Dependência Administrativa			
	Urbana + Rural			
	Total	Federal	Estadual	Municipal
Rondônia	4.084.560,00	33.480,00	1.525.200,00	2.525.880,00
Acre	5.762.280,00	26.040,00	2.280.360,00	3.455.880,00
Amazonas	18.786.000,00	59.520,00	2.771.400,00	15.955.080,00
Roraima	2.938.800,00	26.040,00	1.428.480,00	1.484.280,00
Pará	36.753.600,00	89.280,00	3.321.960,00	33.342.360,00
Amapá	2.830.920,00	22.320,00	1.447.080,00	1.361.520,00
Tocantins	5.490.720,00	40.920,00	1.930.680,00	3.519.120,00
Maranhão	40.521.960,00	111.600,00	4.069.680,00	36.340.680,00
Piauí	15.638.880,00	85.560,00	2.458.920,00	13.094.400,00
Ceará	22.744.080,00	119.040,00	2.674.680,00	19.950.360,00
Rio Grande do Norte	10.631.760,00	111.600,00	2.198.520,00	8.321.640,00
Paraíba	15.110.640,00	96.720,00	2.451.480,00	12.562.440,00
Pernambuco	23.551.320,00	100.440,00	3.913.440,00	19.537.440,00
Alagoas	9.229.320,00	63.240,00	1.153.200,00	8.012.880,00
Sergipe	6.350.040,00	37.200,00	1.287.120,00	5.025.720,00
Bahia	53.757.720,00	133.920,00	4.475.160,00	49.148.640,00
Minas Gerais	45.577.440,00	290.160,00	13.436.640,00	31.850.640,00
Espírito Santo	10.259.760,00	81.840,00	1.707.480,00	8.470.440,00
Rio de Janeiro	24.358.560,00	230.640,00	4.791.360,00	19.336.560,00
São Paulo	68.492.640,00	148.800,00	21.081.240,00	47.262.600,00
Paraná	27.237.840,00	115.320,00	7.968.240,00	19.154.280,00
Santa Catarina	19.284.480,00	145.080,00	4.802.520,00	14.336.880,00
Rio Grande do Sul	27.256.440,00	186.000,00	9.288.840,00	17.781.600,00
Mato Grosso do Sul	4.895.520,00	40.920,00	1.354.080,00	3.500.520,00
Mato Grosso	8.492.760,00	70.680,00	2.868.120,00	5.553.960,00
Goiás	13.139.040,00	100.440,00	3.906.000,00	9.132.600,00
Distrito Federal	2.451.480,00	40.920,00	2.410.560,00	-
Total em R\$	525.628.560,00	2.607.720,00	113.002.440,00	410.018.400,00

Fonte: tabelas 8 e 9
Elaboração própria

O custo total da contratação de, no mínimo, um assistente social, sem encargos sociais, por estabelecimento de ensino da educação básica e com o salário de R\$ 3.720,00 seria no montante de R\$ 525.628.560,00, sendo R\$ 2.607.720,00 na rede de educação básica federal, R\$ 113.002.440,00 na estadual e R\$ 410.018.400,00 na municipal, conforme demonstrado na tabela 10.

A tabela 11 altera a estimativa da remuneração dos assistentes sociais e passa a considerar o salário de R\$ 2.881,00, conforme dados da FIPE (vide tabela 8). O custo salarial com esta hipótese totalizaria R\$ 407.079.538,00 (0,5% da União, 21,5% dos estados e 78,01% dos municípios) para contratação de um assistente social e um psicólogo por município.

Tabela 11 – Estimativa do custo salarial de contratação dos Assistentes Sociais com adoção do piso salarial de R\$ 2.881,00

Unidade da Federação	Custo Salarial em R\$			
	Localização e Dependência Administrativa			
	Urbana + Rural			
	Total	Federal	Estadual	Municipal
Rondônia	3.163.338,00	25.929,00	1.181.210,00	1.956.199,00
Acre	4.462.669,00	20.167,00	1.766.053,00	2.676.449,00
Amazonas	14.549.050,00	46.096,00	2.146.345,00	12.356.609,00
Roraima	2.275.990,00	20.167,00	1.106.304,00	1.149.519,00
Pará	28.464.280,00	69.144,00	2.572.733,00	25.822.403,00
Amapá	2.192.441,00	17.286,00	1.120.709,00	1.054.446,00
Tocantins	4.252.356,00	31.691,00	1.495.239,00	2.725.426,00
Maranhão	31.382.733,00	86.430,00	3.151.814,00	28.144.489,00
Piauí	12.111.724,00	66.263,00	1.904.341,00	10.141.120,00
Ceará	17.614.434,00	92.192,00	2.071.439,00	15.450.803,00
Rio Grande do Norte	8.233.898,00	86.430,00	1.702.671,00	6.444.797,00
Paraíba	11.702.622,00	74.906,00	1.898.579,00	9.729.137,00
Pernambuco	18.239.611,00	77.787,00	3.030.812,00	15.131.012,00
Alagoas	7.147.761,00	48.977,00	893.110,00	6.205.674,00
Sergipe	4.917.867,00	28.810,00	996.826,00	3.892.231,00
Bahia	41.633.331,00	3.716,00	3.465.843,00	38.063.772,00
Minas Gerais	35.298.012,00	224.718,00	10.406.172,00	24.667.122,00
Espírito Santo	7.945.798,00	63.382,00	1.322.379,00	6.560.037,00
Rio de Janeiro	18.864.788,00	178.622,00	3.710.728,00	14.975.438,00
São Paulo	53.044.972,00	115.240,00	16.326.627,00	36.603.105,00
Paraná	21.094.682,00	89.311,00	6.171.102,00	14.834.269,00
Santa Catarina	14.935.104,00	112.359,00	3.719.371,00	11.103.374,00
Rio Grande do Sul	21.109.087,00	144.050,00	7.193.857,00	13.771.180,00
Mato Grosso do Sul	3.791.396,00	31.691,00	1.048.684,00	2.711.021,00
Mato Grosso	6.577.323,00	54.739,00	2.221.251,00	4.301.333,00
Goiás	10.175.692,00	77.787,00	3.025.050,00	7.072.855,00
Distrito Federal	1.898.579,00	31.691,00	1.866.888,00	--
Total em R\$	407.079.538,00	2.019.581,00	87.516.137,00	317.543.820,00

Fonte: tabelas 8 e 9
Elaboração própria

As tabelas 12 e 13 apresentam de forma análoga o custo total da contratação de, no mínimo, um psicólogo, sem encargos sociais, por estabelecimento de ensino da educação básica e com remuneração de R\$ 3.600,00 (PL 1015/2015) e R\$ 3.053,00 (FIPE), respectivamente.

Tabela 12 – Estimativa do custo salarial de contratação dos psicólogos com adoção do piso salarial de R\$ 3.600

Unidade da Federação	Custo salarial em R\$			
	Localização e Dependência Administrativa			
	Urbana + Rural			
	Total	Federal	Estadual	Municipal
Rondônia	3.952.800,00	32.400,00	1.476.000,00	2.444.400,00
Acre	5.576.400,00	25.200,00	2.206.800,00	3.344.400,00
Amazonas	18.180.000,00	57.600,00	2.682.000,00	15.440.400,00
Roraima	2.844.000,00	25.200,00	1.382.400,00	1.436.400,00
Pará	35.568.000,00	86.400,00	3.214.800,00	32.266.800,00
Amapá	2.739.600,00	21.600,00	1.400.400,00	1.317.600,00
Tocantins	5.313.600,00	39.600,00	1.868.400,00	3.405.600,00
Maranhão	39.214.800,00	108.000,00	3.938.400,00	35.168.400,00
Piauí	15.134.400,00	82.800,00	2.379.600,00	12.672.000,00
Ceará	22.010.400,00	115.200,00	2.588.400,00	19.306.800,00
Rio Grande do Norte	10.288.800,00	108.000,00	2.127.600,00	8.053.200,00
Paraíba	14.623.200,00	93.600,00	2.372.400,00	12.157.200,00
Pernambuco	22.791.600,00	97.200,00	3.787.200,00	18.907.200,00
Alagoas	8.931.600,00	61.200,00	1.116.000,00	7.754.400,00
Sergipe	6.145.200,00	36.000,00	1.245.600,00	4.863.600,00
Bahia	52.023.600,00	129.600,00	4.330.800,00	47.563.200,00
Minas Gerais	44.107.200,00	280.800,00	13.003.200,00	30.823.200,00
Espírito Santo	9.928.800,00	79.200,00	1.652.400,00	8.197.200,00
Rio de Janeiro	23.572.800,00	223.200,00	4.636.800,00	18.712.800,00
São Paulo	66.283.200,00	144.000,00	20.401.200,00	45.738.000,00
Paraná	26.359.200,00	111.600,00	7.711.200,00	18.536.400,00
Santa Catarina	18.662.400,00	140.400,00	4.647.600,00	13.874.400,00
Rio Grande do Sul	26.377.200,00	180.000,00	8.989.200,00	17.208.000,00
Mato Grosso do Sul	4.737.600,00	39.600,00	1.310.400,00	3.387.600,00
Mato Grosso	8.218.800,00	68.400,00	2.775.600,00	5.374.800,00
Goiás	12.715.200,00	97.200,00	3.780.000,00	8.838.000,00
Distrito Federal	2.372.400,00	39.600,00	2.332.800,00	-
Total em R\$	508.672.800,0	2.523.600,0	109.357.200,0	396.792.000,0

Fonte: tabelas 8 e 9
Elaboração própria

A tabela 12 demonstra que o custo total da contratação de um psicólogo por estabelecimento de ensino da educação básica, considerando a remuneração de R\$ 3.600,00 chegaria a R\$ 508.672.800,00, como maior peso recaindo sobre os municípios. E a tabela 13 mostra

que caso fosse adotado como referência o piso salarial do psicólogo educacional calculado na pesquisa da FIPE, o custo ficaria em R\$ 431.382.794,00.

Tabela 13 – Estimativa do custo salarial de contratação dos psicólogos com adoção do piso salarial de R\$ 3.053

Unidade da Federação	Custo salarial em R\$			
	Localização e Dependência Administrativa			
	Urbana + Rural			
	Total	Federal	Estadual	Municipal
Rondônia	3.352.194,00	27.477,00	1.251.730,00	2.072.987,00
Acre	4.729.097,00	21.371,00	1.871.489,00	2.836.237,00
Amazonas	15.417.650,00	48.848,00	2.274.485,00	13.094.317,00
Roraima	2.411.870,00	21.371,00	1.172.352,00	1.218.147,00
Pará	30.163.640,00	73.272,00	2.726.329,00	27.364.039,00
Amapá	2.323.333,00	18.318,00	1.187.617,00	1.117.398,00
Tocantins	4.506.228,00	33.583,00	1.584.507,00	2.888.138,00
Maranhão	33.256.329,00	91.590,00	3.339.982,00	29.824.757,00
Piauí	12.834.812,00	70.219,00	2.018.033,00	10.746.560,00
Ceará	18.666.042,00	97.696,00	2.195.107,00	16.373.239,00
Rio Grande do Norte	8.725.474,00	91.590,00	1.804.323,00	6.829.561,00
Paraíba	12.401.286,00	79.378,00	2.011.927,00	10.309.981,00
Pernambuco	19.328.543,00	82.431,00	3.211.756,00	16.034.356,00
Alagoas	7.574.493,00	51.901,00	946.430,00	6.576.162,00
Sergipe	5.211.471,00	30.530,00	1.056.338,00	4.124.603,00
Bahia	44.118.903,00	109.908,00	3.672.759,00	40.336.236,00
Minas Gerais	37.405.356,00	238.134,00	11.027.436,00	26.139.786,00
Espírito Santo	8.420.174,00	67.166,00	1.401.327,00	6.951.681,00
Rio de Janeiro	19.991.044,00	189.286,00	3.932.264,00	15.869.494,00
São Paulo	56.211.836,00	122.120,00	17.301.351,00	38.788.365,00
Paraná	22.354.066,00	94.643,00	6.539.526,00	15.719.897,00
Santa Catarina	15.826.752,00	119.067,00	3.941.423,00	11.766.262,00
Rio Grande do Sul	22.369.331,00	152.650,00	7.623.341,00	14.593.340,00
Mato Grosso do Sul	4.017.748,00	33.583,00	1.111.292,00	2.872.873,00
Mato Grosso	6.969.999,00	58.007,00	2.353.863,00	4.558.129,00
Goiás	10.783.196,00	82.431,00	3.205.650,00	7.495.115,00
Distrito Federal	2.011.927,00	33.583,00	1.978.344,00	-
Total em R\$	431.382.794,00	2.140.153,00	92.740.981,00	336.501.660,00

Fonte: tabelas 8 e 9
Elaboração própria

A tabela 14 apresenta o custo salarial da contratação de um assistente social e um psicólogo por estabelecimento de educação básica. De acordo com a tabela 14, o custo salarial estimativo com base na proposta de pisos salariais das categorias, em tramitação na Câmara dos Deputados, alcançaria o montante de R\$ 1.034.301.360,00 e caso se considere o salário da pesquisa FIPE, este valor seria reduzido para R\$ 838.462.332,00.

Tabela 14 – Síntese do custo salarial da contratação de um assistente social e um psicólogo por estabelecimento de educação básica, valor em R\$

Dependência	Custo salarial – PLs		Custo Salarial - FIPE		Total PLs	Total Fiipe
	Assistente Social	Psicólogo	Assistente Social	Psicólogo		
União	2.607.720,00	2.523.600,0	2.019.581,00	2.140.153,00	5.131.320,00	4.159.734,00
Estados	113.002.440,00	109.357.200,0	87.516.137,00	92.740.981,00	222.359.640,00	180.257.118,00
Municípios	410.018.400,00	396.792.000,0	317.543.820,00	336.501.660,00	806.810.400,00	654.045.480,00
Total	525.628.560,00	508.672.800,0	407.079.538,00	431.382.794,00	1.034.301.360,00	838.462.332,00

Fonte: tabelas 10, 11, 12, 13 e 14

Elaboração própria

A partir dessas informações foi elaborada a tabela 15 que demonstra o impacto orçamentário nos orçamentos da União, dos Estados (incluindo o DF) e dos municípios, considerando a hipótese da contratação de, no mínimo, um assistente social e um psicólogo por estabelecimento de ensino da educação básica no país. A tabela 14, para além do custo salarial estimado com base nos PLs que propõem pisos remuneratórios das categorias em tela e de considerar também a simulação dos salários com base na pesquisa FIPE, inclui a estimativa de encargos sociais efetivos com base nos dados das finanças públicas da STN (vide tabela 7).

Tabela 15 - Estimativa de Impacto Orçamentário do PL , considerando a hipótese da contratação de um assistente social e um psicólogo por estabelecimento de ensino

R\$ valores de 2018

Entes da Federação	Total de profissionais (4)	Orçamento Pago na Educação, em R\$	Piso - PLs		% Encargos Sociais	Impacto em %	
			PLs	FIPE		Piso PLs	FIPE
União (1)	1.402	73.661.289.661,33	5.131.320,00	4.159.734,00	14,05%	0,01%	0,01%
Estados (2)	60.754	103.991.026.713,52	222.359.640,00	180.257.118,00	20,04%	0,26%	0,21%
Municípios (3)	220.440	155.655.273.730,96	806.810.400,00	654.045.480,00	20,82%	0,63%	0,51%
Total	282.596	333.307.590.105,81	1.034.301.360,00	838.462.332,00	-	0,37%	0,30%

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil e STN

Elaboração própria

Notas:

(1) Valores pagos em 2018 , extraídos do Sistema SIAFI/SIGA Brasil. Exclui a transferência para Estados, DF e Municípios

(2) Valores pagos em 2018, extraídos do SICONFI/STN, inclui o DF.

(3) Valos empenhados em 2018, extraídos do BSPN/STN.

(4) Total de Assistentes sociais e psicólogos

Os dados da tabela 15 revelam que o impacto do PL 3.688/2000 no montante dos orçamentos da educação da União, dos estados, do DF e dos municípios, considerando a contratação dos profissionais por estabelecimento de ensino básico, seria relativamente baixo:

0,37% (R\$ 1.248.918.341,74) do orçamento da educação, tendo como referência o salário estabelecido nos PLs, já inclusos encargos sociais para os assistentes sociais e psicólogos; e 0,30% (1.012.442.819,65), caso a referência seja os salários de mercado informado pela FIPE.

No caso da União tanto, a hipótese do piso salarial com base nos PLs quanto na pesquisa FIPE seria 0,01%. Para os estados, o custo representaria 0,26%, considerando os pisos salariais dos PLs e 0,21% o salário com base na FIPE, em ambos os casos já incluídos os encargos sociais. O maior impacto seria nos orçamentos dos municípios, pois esses são os maiores ofertantes da educação básica no país, alcançando 0,37% (PLs) e 0,30% (FIPE).

3.2) Hipótese de contratação de no mínimo um assistente social e um psicólogo a cada 500 alunos matriculados

Nesta seção, estima-se o impacto orçamentário do PL 3.688/2000, considerando a contratação de, no mínimo, um assistente social e um psicólogo a cada 500 alunos matriculados nos estabelecimentos da educação básica. A tabela 16 traz o quantitativo de assistente social e psicólogo que seriam contratados por estados da federação, nas redes públicas federal, estadual, distrital e municipal, considerando a hipótese de um profissional por 500 alunos matriculados.

Os dados da tabela 16 revelam que seria necessária a contratação de pelo menos 157.842 profissionais, divididos entre assistentes sociais e psicólogos, para atender 39,4 milhões de alunos matriculados na educação básica no Brasil, conforme a tabela 16. Considerando que a rede federal tem 411.078 alunos matriculados, seriam necessários 1.644 assistentes sociais e psicólogos; na rede estadual, com 15.946.416 matrículas, estima-se a necessidade de 63.785 profissionais; e, na rede municipal, com 23.103.124 estudantes matriculados, precisa-se de 92.412 assistentes sociais e psicólogos para atender a hipótese de um profissional a cada 500 alunos matriculados.

De forma análoga ao que foi feito na seção anterior, a tabela 17 apresenta uma síntese do custo salarial da contratação dos assistentes sociais e psicólogos, sem encargos sociais, considerando os dados estimados do quantitativo de profissionais a serem contratados na proporção de 500 alunos matriculados (vide tabela 16) e as simulações com pisos salariais baseadas no PL 4022/2008, que estabelece o piso salarial de R\$ 3.720,00 para os assistentes sociais e o PL 1015/2015, que fixa piso salarial dos psicólogos em R\$ 3.600,00. A outra parte da simulação considerou o valor das remunerações médias dos assistentes sociais e psicólogos da pesquisa realizada mensalmente pela FIPE, considerando como referência o salário de desligamento, em junho de 2019, do assistente social de R\$ 2.881,00 e de R\$ 3.053,00 para o psicólogo educacional.

Tabela 16 - Estimativa de contratação de Assistente Social e Psicólogo a cada 500 alunos matriculados, em 2018

Unidade da Federação	Número de matrículas da educação básica - pública			Total Público	Quantitativo estimado		
	Localização e dependência administrativa				Assistente Social	Psicólogo	total
	Urbana + Rural						
Federal	Estadual	Municipal					
Brasil	411.078	15.946.41	23.103.12	39.460.618	78.921	78.921	157.842
Rondônia	8.342	196.530	179.861	384.733	769	769	1.539
Acre	2.776	169.813	99.053	271.642	543	543	1.087
Amazonas	11.520	461.263	605.226	1.078.009	2.156	2.156	4.312
Roraima	2.728	73.308	65.357	141.393	283	283	566
Pará	14.040	584.949	1.495.468	2.094.457	4.189	4.189	8.378
Amapá	3.358	124.415	75.232	203.005	406	406	812
Tocantins	5.252	157.973	196.407	359.632	719	719	1.439
Maranhão	15.844	346.105	1.437.168	1.799.117	3.598	3.598	7.196
Piauí	11.708	302.252	541.078	855.038	1.710	1.710	3.420
Ceará	11.378	423.256	1.321.340	1.755.974	3.512	3.512	7.024
Rio Grande do Norte	24.928	220.390	413.631	658.949	1.318	1.318	2.636
Paraíba	10.347	274.307	509.917	794.571	1.589	1.589	3.178
Pernambuco	17.998	583.945	1.128.828	1.730.771	3.462	3.462	6.923
Alagoas	11.492	178.570	535.458	725.520	1.451	1.451	2.902
Sergipe	5.097	152.870	265.082	423.049	846	846	1.692
Bahia	23.929	834.936	2.139.632	2.998.497	5.997	5.997	11.994
Minas Gerais	54.480	2.050.346	1.777.698	3.882.524	7.765	7.765	15.530
Espírito Santo	13.457	251.035	510.229	774.721	1.549	1.549	3.099
Rio de Janeiro	40.779	724.310	1.688.864	2.453.953	4.908	4.908	9.816
São Paulo	17.583	3.756.857	3.934.537	7.708.977	15.418	15.418	30.836
Paraná	20.796	1.072.296	1.058.769	2.151.861	4.304	4.304	8.607
Santa Catarina	19.566	531.243	766.914	1.317.723	2.635	2.635	5.271
Rio Grande do Sul	27.849	880.168	986.166	1.894.183	3.788	3.788	7.577
Mato Grosso do Sul	4.971	249.599	344.499	599.069	1.198	1.198	2.396
Mato Grosso	9.604	386.966	363.183	759.753	1.520	1.520	3.039
Goiás	12.295	502.166	663.527	1.177.988	2.356	2.356	4.712
Distrito Federal	8.961	456.548	-	465.509	931	931	1.862

Fonte: INEP - Sinopse da Estatística Básica

Elaboração própria

Os resultados encontrados na tabela 17 revelam que os custos salariais, sem encargos, podem variar de R\$ 577.703.447,52, caso se adote o valor dos pisos salariais definidos nos PLs das categorias, a R\$ 468.318.614,42, se a hipótese adotada for o salário de referência da FIPE.

Tabela 17– Síntese do custo salarial da contratação de um assistente social e um psicólogo a cada 500 alunos matriculados, valor em R\$

Dependência	Custo salarial – PLs		Custo Salarial - FIPE		Total PLs	Total Fipe
	Assistente Social R\$ 3.720	Psicólogo R\$ 3.600	Assistente Social R\$ 2.881	Psicólogo R\$ 3.053		
União	3.054.420,32	2.959.761,60	2.368.631,44	2.510.042,27	6.018.181,92	4.878.673,70
Estados	118.641.335,04	114.814.195,20	91.883.248,99	97/368.816,10	233.455.530,24	189.252.065,09
Municípios	171.887.242,56	166.342.492,80	133.120.200,49	141.067.675,14	338.229.735,36	274.187.875,63
Total	293.586.997,92	284.116.499,60	227.372.080,92	240.946.533,51	577.703.447,52	468.318.614,42

Fonte: tabela 16, FIPE e PLs 4022/2008 e 1015/2015

Elaboração própria

Com esses dados foi a tabela 18 demonstrando o impacto orçamentário nos orçamentos da União, dos Estados (incluindo o DF) e dos municípios, considerando a hipótese da contratação de, no mínimo, um assistente social e um psicólogo a cada 500 alunos matriculados nos estabelecimentos de ensino da educação básica no país. A tabela 18, além dos custos salariais já demonstrados na tabela 17, inclui a estimativa de encargos sociais efetivos com base nos dados das finanças públicas da STN (vide tabela 7).

Tabela 18 - Estimativa de Impacto Orçamentário do PL , considerando a hipótese da contratação de um assistente social e um psicólogo a cada 500 alunos matriculados nos estabelecimentos da educação básica

R\$ valores de 2018

Entes da Federação	Total de profissionais (4)	Orçamento Pago na Educação, em R\$	Piso - PLs	FIPE	% Encargos Sociais	Impacto em %	
						Piso PLs	FIPE
União (1)	1.644	73.661.289.661,33	6.018.181,92	4.878.673,70	14,05%	0,01%	0,01%
Estados (2)	63.786	103.991.026.713,52	233.455.530,24	189.252.065,09	20,04%	0,27%	0,22%
Municípios (3)	92.412	155.655.273.730,96	338.229.735,36	274.187.875,63	20,82%	0,26%	0,21%
Total	157.842	333.307.590.105,81	577.703.447,52	468.318.614,42	-	0,21%	0,17%

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil e STN

Elaboração própria

(1) Valores pagos em 2018 , extraídos do Sistema SIAFI/SIGA Brasil. Exclui a transferência para Estados, DF e Municípios

(2) Valores pagos em 2018, extraídos do SICONFI/STN, inclui o DF.

(3) Valos empenhados em 2018, extraídos do BSPN/STN.

(4) Total de Assistentes sociais e psicólogos

A tabela 18 revela que o impacto do PL 3.688/2000 no montante dos orçamentos da educação da União, dos estados, do DF e dos municípios, considerando a contratação dos profissionais a cada 500 estudantes matriculados na educação básica por estabelecimento de ensino

básico, seria 0,21% (R\$699.945.939,22) do orçamento da educação, tendo como referência o salário estabelecido nos PLs, já inclusos encargos sociais para os assistentes sociais e psicólogos e de 0,17% (R\$ 566.622.903,18), caso a referência seja os salários de mercado informado pela FIPE.

Quando se compara os resultados encontrados na tabela 15 com os dados da tabela 18, percebe-se que a segunda hipótese adotada nesta Nota Técnica, a de contratação de assistentes sociais e psicólogos em proporção do quantitativo de alunos matriculados, apresenta um impacto orçamentário menor que a hipótese de contratação de um profissional por estabelecimento de ensino da educação básica, pois o quantitativo de assistentes sociais e psicólogos seria reduzido de 282.596 (hipótese 1) para 157.842 (hipótese 2).

Contudo, os impactos não seriam homogêneos. No caso da União não haveria mudanças da hipótese 1 para a hipótese 2. Já no caso dos estados, aumentaria o custo orçamentário, pois, na primeira hipótese, o impacto orçamentário da simulação, considerando os PLs salariais, era de 0,26% e subiria para 0,27% e, considerando a simulação pela FIPE, aumentaria o impacto de 0,21% para 0,22%. A justificativa dessa diferença deve-se à razão entre alunos matriculados e estabelecimentos de ensino ser bem superior nos estabelecimentos de educação básica sob responsabilidade dos governos estaduais, isto é, tem-se nos estados e no DF 15.946.416 alunos matriculados em 30.377 estabelecimentos, o que significa, em média, 525 alunos matriculados por escola. Enquanto nos municípios, os resultados da hipótese 2 indicam um impacto orçamentário bem menor que o da hipótese 1, reduzindo-se de 0,63% (simulação pelos PLs salariais) para 0,26% e de 0,51% para 0,21%, na simulação pela remuneração da pesquisa FIPE. Isso se deve ao fato de a média de alunos ¹²matriculados por estabelecimentos de educação básica nos municípios ser de 210 alunos, menos da metade daquela verificada nos estados. Cabe lembrar que as prefeituras municipais são responsáveis por 110.220 estabelecimentos de educação básica localizados na área rural, que tem uma baixa proporção de alunos matriculados em relação à área urbana.

Para finalizar esta Nota Técnica duas ressalvas são importantes. A primeira é que alguns municípios e estados da federação já contam com assistentes sociais e psicólogos entre os profissionais que atuam na educação básica. Assim como, no caso do governo federal que tem assistentes sociais no quadro de funcionários dos Institutos Federais de Educação.¹³ Isso significa que o impacto orçamentário poderá ser ainda menor, que o estimado nesta Nota Técnica.

¹² Ver maior detalhamento em SALVADOR, Evilasio; DUARTE, Natalia; e LIMA, Samuel. **Privatização e mercantilização da educação básica no Brasil**. Brasília: CNTE, 2017

¹³ Ver PRADA, T. ; GARCIA, M. L .T. . Perfil das assistentes sociais dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Brasil. **Serviço social e Sociedade**, v. 129, p. 304-325, 2017.

A título de exemplo, o Distrito Federal tinha 212 psicólogos atuando em 658 estabelecimentos públicos de educação básica, em 2015. A Psicologia Escolar existe no Governo do Distrito Federal desde 1968, com a Criação do Atendimento Psicopedagógico.¹⁴ No estado de Minas Gerais (MG) está em vigor a Lei 16.683/2007 de iniciativa do Deputado Estadual André Quintão (PT-MG) juntamente com o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS-MG), que autoriza o Poder Executivo a desenvolver ações de acompanhamento social nas escolas da rede pública do estado. No município de João Pessoa (PB), o “Assistente Social é requisitado na educação mediante concurso público, designado para a função de Assistente Social Escolar”.¹⁵ Além de iniciativas em diversos municípios pelo país afora¹⁶.

A outra ressalva diz respeito às dificuldades de ampliação de gastos sociais em contexto de ajuste fiscal permanente¹⁷ e de retomada das políticas de austeridade¹⁸ como, por exemplo, a Emenda Constitucional (EC) n. 95 e a prorrogação da Desvinculação dos Recursos da União (DRU). O Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado pela EC n. 95, inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação, em favor da canalização dos recursos do fundo público para o pagamento de juros da dívida pública, que não ficará restrito a nenhum teto orçamentário.

A DRU foi prorrogada por meio da EC n. 93, de 8 de setembro de 2016, até 31 de dezembro de 2023. O comando constitucional amplia de 20% para 30%, o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente e altera quais tributos podem ser desvinculados, incluindo os fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras e estende a desvinculação de receitas para estados e municípios .

Como o PL 3.688/2000, permite a implantação dos serviços de psicologia e serviços sociais em parceria com os profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) e com Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o congelamento dos gastos sociais pela EC n. 95 vem reduzindo, em termos reais, o orçamento das políticas sociais, notadamente, da saúde, da educação e da

¹⁴ VIEIRA, Leonardo. Indicadores do perfil profissional do psicólogo escolar das equipes especializadas de apoio à aprendizagem da Secretaria de Educação do DF. **Dissertação** (Mestrado e Processo de Desenvolvimento Humano), Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, 2016.

¹⁵ SCHENEIDER, Glauca. HERNANDORENA, Maria. **Serviço Social na Educação: perspectivas e possibilidades**. Porto Alegre: CMC, 2012.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ver este argumento em SALVADOR, Evilasio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço social e Sociedade**, v. 3, p. 426-446, 2017.

¹⁸ ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES. Economia política da austeridade. In: ROSSI, P.; ARANTES, E.; OLIVEIRA, A. (Orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 14-32.

assistência social. Além do encolhimento dos recursos orçamentários transferidos fundo a fundo nos orçamentos da saúde e da assistência social, o que traz enormes desafios na implementação do PL 3.688/2000 e na expansão das políticas sociais.

Referências

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; ALENCAR, M. M. T. . Serviço Social e trabalho: particularidades do trabalho do assistente social na esfera pública estatal brasileira. **O Social em Questão**, v. 34, p. 161-180, 2015.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; MARTINS, Eliana Bolorino (Org.) ; SOARES, Nanci (Org.) . **III FÓRUM SERVIÇO SOCIAL NA EDUCAÇÃO: Experiências Profissionais do Serviço Social em Diferentes Níveis e Modalidades da Política de Educação**. Franca: UNESP, 2016. v. 1. 440p .

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth (Org.). **Avaliação de políticas sociais**. 4ª edição. São Paulo: Cortez Editora, 2006, p. 29-40. AGUILAR, Maria; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 1994.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. STN. **Balanco do Setor Público Nacional – exercício financeiro de 2018**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.

<http://salariometro.fipe.org.br/sobre/metodologia>

https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

INEP. **Censo escolar. Sinopse da estatística**. Brasília: INEP, 2019.

PRADA, T. ; GARCIA, M. L .T. . Perfil das assistentes sociais dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Brasil. **Serviço social e Sociedade**, v. 129, p. 304-325, 2017.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES. Economia política da austeridade. In:ROSSI, P.; ARANTES, E.; OLIVEIRA, A. (Orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 14-32.

SALVADOR, Evilasio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço social e Sociedade**, v. 3, p. 426-446, 2017.

SALVADOR, Evilasio; DUARTE, Natalia; e LIMA, Samuel. **Privatização e mercantilização da educação básica no Brasil**. Brasília: CNTE, 2017.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, v. 18, p. 15-32, 2014.

SILVA, Maria Ozanira. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. IN: SILVA, Maria (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, p. 37-96.

VIEIRA, Leonardo. Indicadores do perfil profissional do psicólogo escolar das equipes especializadas de apoio à aprendizagem da Secretaria de Educação do DF. **Dissertação (Mestrado e Processo de Desenvolvimento Humano)**, Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, 2016 .