

# A EDUCAÇÃO INFANTIL E SUA VINCULAÇÃO À NOVA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB: PROPOSTA DE UM INDICADOR

Armando Amorim Simões<sup>I</sup>

Fabiana de Assis Alves<sup>II</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558010456.ceppe.v5.5255>

---

## RESUMO

O artigo situa a educação infantil no contexto da nova legislação, que torna o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) um mecanismo permanente para o financiamento da educação básica. Analisa o aspecto redistributivo da nova parcela de complementação-Vaat da União ao Fundeb e sua vinculação de 50% à educação infantil, argumentando que tal vinculação é frágil dada a finalidade originariamente voltada à equalização da capacidade de financiamento das redes públicas de ensino da nova complementação da União. Finalmente propõe um indicador que atenda às exigências da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, e da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, simulando em uma análise *ex-ante* seus resultados com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2020, do Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos (Inse) de 2019, das redes municipais de ensino, e dados da complementação-Vaat da União, tomando como referência o ano de 2021.

Palavras-chave: Educação infantil; equidade; financiamento; indicador; Fundeb; Vaat.

---

<sup>I</sup> PhD em Educação pela Universidade de Sussex, no Reino Unido. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal, pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

<sup>II</sup> Doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília. Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired).

## INTRODUÇÃO

---

A busca de maior equidade no financiamento da educação básica no Brasil tem por base diretriz constitucional (§ 4º, art. 211 e § 3º, art. 212) e motivou a criação dos fundos públicos em educação, iniciados com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996 pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 2020 (EC 14), posteriormente renovado e modificado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (EC 53), como Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Mais recentemente, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 (EC 108), o Fundeb passou a ser um mecanismo permanente de financiamento da educação básica a ser avaliado a cada dez anos quanto a seus resultados. Ao mesmo tempo, foram introduzidos novos mecanismos de participação da União na complementação do Fundo, elevando essa participação para, no mínimo, 23% do valor total do Fundeb, o que potencialmente fará avançar a equidade no financiamento educacional no Brasil.

A EC 108 também cria as bases para dar cumprimento às estratégias 20.1, 20.10 e 20.12 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE) (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014). Essas estratégias do PNE buscam garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para a educação básica, inclusive prevendo a complementação da União para que se atinja o Custo Aluno Qualidade (CAQ), e apontam para a definição de critérios de distribuição de recursos adicionais para a educação que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

Neste trabalho é analisado o aspecto redistributivo da nova parcela de complementação da União ao Fundeb, a complementação do Valor ano aluno total (Vaat). Em particular, é analisada a vinculação de 50% dessa complementação à educação infantil, seu desenho e implicações, dada a finalidade redistributiva da complementação-Vaat da União. É argumentando que, em face da finalidade redistributiva dessa complementação, a vinculação à educação infantil se torna frágil como mecanismo indutor de investimento nessa etapa da educação básica. Finalmente, é proposto um indicador que atenda às exigências da EC 108 e da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, simulando em uma análise *ex-ante* seus resultados com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2020, do Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos (Inse) das redes municipais de ensino de 2019 e de dados da complementação-Vaat da União, tomando como referência o ano de 2021.

## 1 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108, DE 26 DE AGOSTO DE 2020, E NA LEI Nº 14.113, DE 25 DE DEZEMBRO DE 2020

---

A Emenda Constitucional nº 108, aprovada em 26 de agosto de 2020, tornou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) um mecanismo permanente para o financiamento da educação básica, além de ampliar de 10% para 23%, no mínimo, a contribuição da União ao referido fundo e introduzir em tal mecanismo incentivos à melhoria da gestão, da aprendizagem e do acesso escolar com equidade, com especial atenção à educação infantil.

O novo percentual mínimo de complementação da União ao Fundeb é composto de três parcelas. A primeira, equivalente a 10% do valor total do Fundeb, se aplica à complementação do Valor aluno ano do Fundeb (Vaaf) em cada unidade da Federação que não alcance um Valor mínimo nacional por aluno (Vaaf mínimo). A segunda parcela de complementação, equivalente a 10,5% do valor total do Fundeb, se aplica à complementação em cada rede pública de ensino do Vaaf, caso a rede pública, após a distribuição do Fundeb e da complementação-Vaaf da União não alcance um Vaaf mínimo definido nacionalmente. A terceira parcela, equivalente a 2,5% do valor total do Fundeb, não se trata de fato de uma complementação com finalidade de criar equidade no financiamento educacional, mas de um bônus a ser distribuído entre as redes públicas de ensino que, atendidas algumas condicionalidades de gestão, demonstrem melhorias em indicadores de atendimento e de aprendizagem com redução das desigualdades. Trata-se, portanto, de um mecanismo de bonificação de resultados, ou uma transferência condicionada a resultados educacionais<sup>1</sup>.

Neste trabalho o foco recai sobre uma disposição específica da EC 108, o §3º do art. 212-A da Constituição Federal e seu desdobramento legal.

*§ 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea “b” do inciso V do caput deste artigo, nos termos da lei (Brasil, 1988, grifo dos autores).*

Os recursos complementares da União ao Vaaf deverão, portanto, ter destinação em 50% do seu valor global à educação infantil ofertada pelas redes públicas de ensino.

Na sequência à aprovação da EC 108, foi promulgada a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo Fundeb, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. Em seu artigo 28, diz a lei:

---

<sup>1</sup> Para uma tipologia de transferências intergovernamentais, ver Simões; Araújo (2019).

Art. 28. *Realizada a distribuição da complementação-Vaat às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do caput do art. 5º desta Lei.*

Parágrafo único. Os recursos vinculados nos termos do *caput* deste artigo serão aplicados pelos Municípios, adotado como parâmetro *indicador para educação infantil*, que estabelecerá percentuais mínimos de aplicação dos Municípios beneficiados com a complementação-Vaat, *de modo que se atinja a proporção especificada no caput deste artigo*, que considerará obrigatoriamente:

- I – o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino;
- II – a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.

(Brasil, 2020, grifo dos autores).

A seguir, são discutidos alguns aspectos relativos à EC 108, e à Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que trazem implicações para a União quanto à operacionalização da alocação da complementação-Vaat, instituída no novo Fundeb, e para os municípios, responsáveis pela oferta de educação infantil no País, quanto à aplicação dos recursos vinculados àquela etapa.

Em primeiro lugar, fica claro que o reformador da Constituição fixou um percentual global da nova complementação da União a ser destinado à educação infantil; nem mais, nem menos. Ao fixar em 50% a destinação da complementação-Vaat à educação infantil, entendeu o legislador que o esforço maior da União em destinar novos recursos à educação básica deveria ser direcionado com maior prioridade à educação infantil, etapa da educação básica em que ainda persiste um significativo déficit de cobertura, principalmente no atendimento às crianças de 0 a 3 anos em creches<sup>2</sup>. Ao mesmo tempo, ao estabelecer um percentual fixo e não um piso, quis o legislador resguardar que nem todo o recurso novo destinado pela União à educação básica fosse aplicado na educação infantil. Caso fosse esse o espírito do legislador, teria deixado claro na EC 108 que se trataria de um mínimo. Deixou, então, o reformador da Constituição uma parcela de 50% da complementação-Vaat para ser investida nas demais etapas de ensino.

Em segundo lugar, o percentual de 50% destinado à educação infantil refere-se aos recursos globais da complementação-Vaat distribuída pela União, e não aos recursos recebidos pelo município individualmente. Caso o desejo do legislador fosse que cada município aplicasse 50% dos recursos recebidos à conta da complementação-Vaat, a EC 108 teria outra redação. Por exemplo, “Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos

<sup>2</sup> Para o ano de 2019, a cobertura escolar nacional de 0 a 3 anos de idade é de 37% e de 4 a 5 anos é de 94,1% (IBGE, [2021]). A meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece que, até 2024, a cobertura de 0 a 3 anos atinja 50% da população-alvo da creche e que, até 2016, o Brasil tenha universalizado o atendimento de 4 a 5 anos em pré-escola.

pelos municípios a que se refere a alínea “b” do inciso V do *caput* deste artigo”. Portanto, a verificação do cumprimento do § 3º, art. 212-A, da Constituição Federal, se dará mediante a comprovação da destinação à educação infantil de 50% do total da complementação -Vaat distribuída pela União.

Em terceiro lugar, o *caput* do artigo 28, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, deixa claro que, uma vez realizada a distribuição da complementação-Vaat às redes de ensino, será destinada à educação infantil a proporção de 50% dos recursos globais da complementação-Vaat. Ou seja, a garantia de destinação de 50% dos recursos globais deve ocorrer após a distribuição da complementação-Vaat, e não antes. Portanto, a vinculação de parte dos recursos da complementação-Vaat à educação infantil não interfere na lógica da distribuição desses recursos, mas tão somente na sua aplicação pelos municípios beneficiados pela complementação. Essa aplicação deve ser tal, pelo município beneficiado, de modo que, ao final, tomando-se o conjunto das aplicações individuais de cada município, se alcance a destinação de 50% dos recursos globais da parcela Vaat de complementação da União. Para que isso ocorra, o parágrafo único do artigo 28 deixa claro que os recursos da complementação-Vaat serão aplicados pelos municípios segundo um *indicador para educação infantil*. Esse indicador estabelecerá os percentuais mínimos<sup>3</sup> de aplicação dos municípios beneficiados, de modo que se atinja o percentual global de 50%. Cabe ao Poder Executivo, portanto, definir o indicador que servirá de parâmetros para a aplicação na educação infantil dos recursos da complementação-Vaat recebidos pelo município beneficiado.

Em quarto lugar, os incisos I e II do parágrafo único, artigo 28, fixam os parâmetros que devem ser considerados na construção do indicador de educação infantil. Tal indicador deve considerar o déficit de cobertura na educação infantil, apurado anualmente, e a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida, ou seja, a população de 0 a 5 anos de idade.

A prioridade dada à educação infantil no novo Fundeb também é afirmada nas diferenças e ponderações a serem utilizadas na distribuição dos recursos da complementação-Vaat, como disposto no parágrafo único, artigo 9º, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020:

Parágrafo único. As diferenças e as ponderações entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, nos termos do art. 7º desta Lei, aplicáveis à distribuição de recursos da complementação-Vaat, *deverão priorizar a educação infantil*. (Brasil, 2020, grifo dos autores).

<sup>3</sup> Aqui parece inadequado o uso, pelo legislador, do termo “mínimo” no parágrafo único, art. 28, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, pois, para se atingir o percentual fixado pela EC 108 em 50% dos recursos globais, os índices de aplicação de cada município devem também ser fixados com base no indicador proposto pelo Poder Executivo. Caso contrário, o percentual global da complementação-Vaat destinado à educação infantil poderá ficar diferente dos 50% fixados na Constituição.

Isso implica que os fatores de ponderação das matrículas de creche e pré-escola deverão ser maiores que os das demais etapas em quaisquer modalidades, jornada e tipo de estabelecimento, para efeito da complementação-Vaat. Tal prioridade é assegurada para o ano de 2021, ao ter sido fixado no § 2º, artigo 43, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, o fator multiplicativo 1,50 a ser aplicado sobre os atuais fatores de ponderação das matrículas em creche e pré-escola, tanto públicas quanto conveniadas, seja em tempo parcial ou integral.

Ainda, o § 3º, artigo 40, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, determina que o Ministério da Educação crie incentivos para a realização de pesquisas científicas destinadas a avaliar e a inovar as políticas públicas educacionais direcionadas à educação infantil.

Portanto, o novo Fundeb coloca a educação infantil como prioridade na destinação dos novos recursos de complementação-Vaat da União ao fundo, nos fatores de diferenciação e ponderação de matrículas para efeito das transferências do Fundeb e nos incentivos à pesquisa científica em política educacional.

## **2 O ASPECTO REDISTRIBUTIVO DA NOVA PARCELA DE COMPLEMENTAÇÃO-VAAT E SUA VINCULAÇÃO À EDUCAÇÃO INFANTIL**

---

A complementação-Vaat é uma inovação no novo Fundeb e atua como mecanismo redistributivo criado para corrigir as desigualdades na capacidade de financiamento dos sistemas de ensino que ainda persistem mesmo após a atual complementação da União ao Fundeb ser distribuída aos fundos estaduais (complementação-Vaaf). Por sua natureza redistributiva, a complementação-Vaat é destinada às redes públicas de ensino com base no hiato de receita *per capita* entre o Vaat da rede (que considera não apenas os recursos recebidos do Fundeb, mas também todos os demais recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino) e o Vaat-mínimo nacional definido anualmente pela União. Não caberia, portanto, que se utilizasse um critério de transferência da complementação-Vaat às redes públicas que viesse a violar essa lógica de equalização da capacidade de financiamento educacional dos entes federativos. É por essa razão que a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, deixou claro que a vinculação da parcela de 50% da complementação-Vaat à educação infantil se dará após a transferência e não antes. Caso ocorresse antes, na transferência e com base, por exemplo, nas matrículas de educação infantil, parte do poder equalizador da complementação-Vaat seria subtraída, produzindo-se um efeito adverso à finalidade para a qual se criou a

nova parcela dessa complementação, a equalização da capacidade de financiamento educacional nas redes de ensino.

A parcela de complementação-Vaat será implementada progressivamente, iniciando em 2021 com 2%, até alcançar o percentual de 10,5% do valor total do Fundeb em 2026. Conforme alteração feita pela EC 108 ao artigo 60 do ADCT<sup>4</sup>, a complementação-Vaat observará, no mínimo, os seguintes valores a cada ano:

- I – 2 (dois) pontos percentuais, no primeiro ano;
- II – 5 (cinco) pontos percentuais, no segundo ano;
- III – 6,25 (seis inteiros e vinte e cinco centésimos) pontos percentuais, no terceiro ano;
- IV – 7,5 (sete inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no quarto ano;
- V – 9 (nove) pontos percentuais, no quinto ano;
- VI – 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, no sexto ano. (§ 1º, art.60, Brasil, 2020).

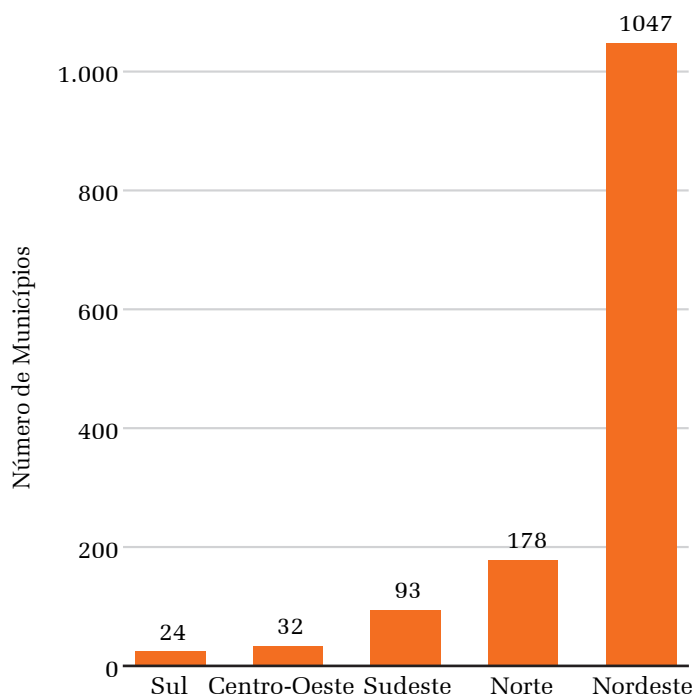
Utilizando-se dados do Vaat para o exercício de 2021, publicados na Portaria MEC/ME nº 4, de 29 de junho de 2021, e considerando-se os 2% do valor total do Fundeb referente ao ano de 2021, que forma a complementação-Vaat da União para este ano, juntamente com as matrículas da educação básica apuradas em 2020, chega-se a um Vaat mínimo de R\$ 4.821,99, resultando em um total de 1.374 municípios beneficiados pela complementação-Vaat em 2021. Esses dados servem de base para a análise *ex-ante*, apresentada a seguir, sobre o que ocorre com a distribuição da complementação-Vaat aos municípios, e das implicações da vinculação de 50% dessa complementação à educação infantil para os municípios beneficiados.

Os 1.374 municípios que receberão a complementação-Vaat compartilham, em 2021, o equivalente a R\$ 3.207.050.077,86, referentes aos 2% sobre o valor total estimado do Fundeb para este ano. Pela regra de destinação de 50% à educação infantil, tem-se que R\$ 1.603.525.038,93 devem ser aplicados à educação infantil pelo conjunto dos 1.374 municípios beneficiados.

O Gráfico 1 mostra que a maior parte dos municípios beneficiados pela complementação-Vaat, aproximadamente 75%, se encontra no Nordeste. As demais regiões juntas respondem pelos outros quase 25% de municípios beneficiados em 2021.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ADCT - Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>5</sup> Conforme o percentual de complementação da União relativa ao Vaat cresça, ao longo dos próximos anos, mais redes públicas ingressarão como beneficiárias da complementação-Vaat, inclusive podendo incluir redes estaduais, o que deve elevar a participação das demais regiões.



**GRÁFICO 1**

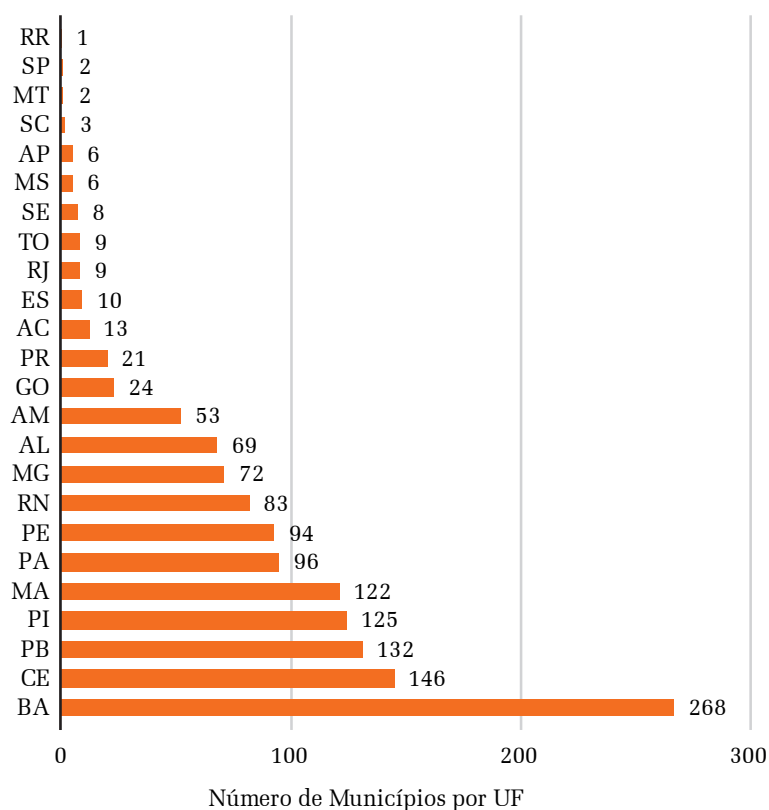
**NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE RECEBEM COMPLEMENTAÇÃO-VAAT, POR GRANDE REGIÃO - BRASIL - 2021**

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021).

A distribuição dos municípios beneficiados por unidade da Federação (Gráfico 2) mostra que o estado da Bahia responde por cerca de 20% (268) do total dos municípios beneficiados pela complementação-Vaat em 2021. Os dez estados seguintes com maior número de municípios beneficiados são das regiões Nordeste e Norte, com exceção de Minas Gerais. Todos os estados do Nordeste têm municípios beneficiados e, do Norte, apenas Rondônia não tem municípios beneficiados nesta primeira etapa da implementação da complementação-Vaat. Já o Gráfico 3 mostra os estados mais beneficiados em termos de proporção de municípios que recebem a complementação-Vaat, na ordem: Amazonas (85%), Ceará (79%), Alagoas (68%), Pará (67%) e Bahia (64%). O Acre e o Amapá, que não recebem complementação-Vaaf da União, terão, respectivamente, 59% e 38% dos seus municípios beneficiados pela complementação-Vaat, o que mostra a efetividade de esta corrigir desigualdades nacionais no financiamento educacional entre municípios, mesmo em estados que não recebem a complementação-Vaaf da União para o Fundeb.



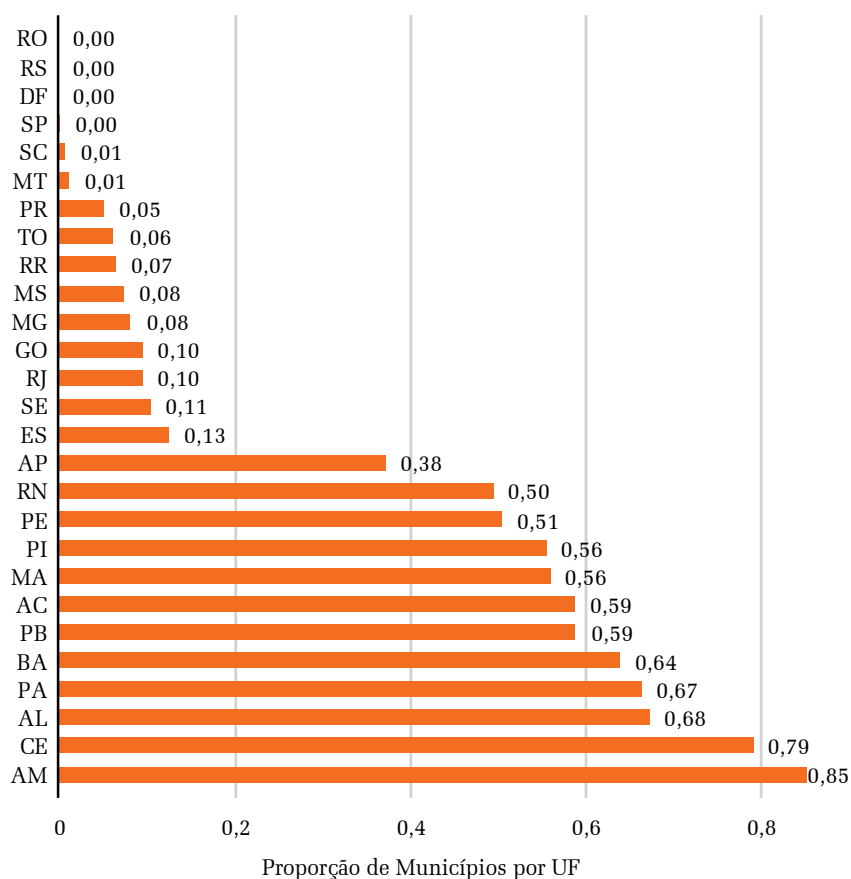
Os Gráficos 2 e 3 mostram que 75% dos municípios que se beneficiam com a complementação-Vaat estão no Nordeste, região com grande concentração de pobreza do País e também com alunos de nível socioeconômico mais baixo, como mostra o Gráfico 4, que apresenta as distribuições do Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos (Inse) das redes municipais de ensino em cada região do País. A região Norte apresenta a segunda menor mediana de Inse entre as regiões, estando a região Sul melhor posicionada em termos de nível socioeconômico dos alunos de suas redes municipais de ensino, como medido pelo Inse, seguida das regiões Sudeste e Centro-Oeste.



**GRÁFICO 2**

**NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE RECEBEM COMPLEMENTAÇÃO-VAAT, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO - BRASIL - 2021**

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021).



**GRÁFICO 3**  
**PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS QUE RECEBEM COMPLEMENTAÇÃO-VAAT,**  
**POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO - BRASIL - 2021**

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021).

A complementação-Vaat não só beneficia majoritariamente as redes públicas municipais dos estados mais pobres do País, mas também a maior parte dos municípios beneficiados atendem aos alunos de menor nível socioeconômico médio comparado nacionalmente. Como mostra o Gráfico 5, cerca de 85% dos municípios beneficiados pela complementação-Vaat estão nos dois primeiros quintis da distribuição do Inse dos alunos das redes municipais de ensino.

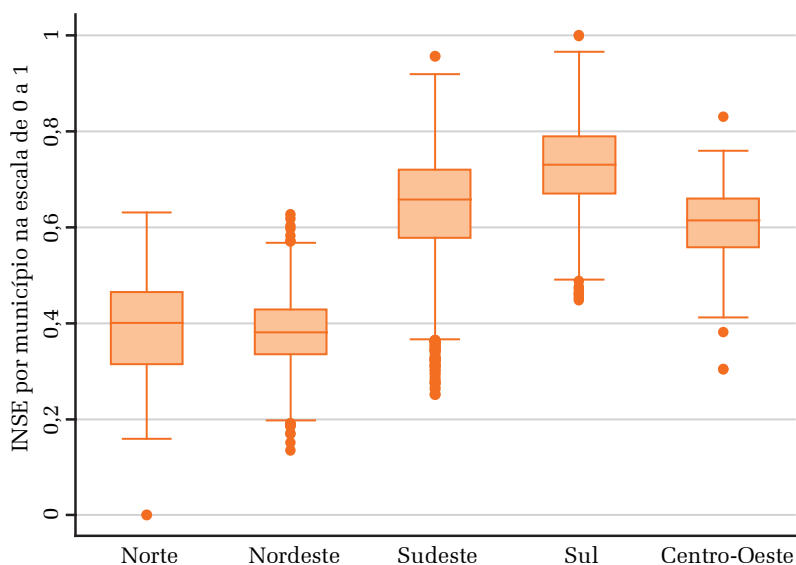


GRÁFICO 4

DISTRIBUIÇÃO DO INSE DAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO, POR GRANDE REGIÃO  
- BRASIL - 2019

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. Inep (2021).

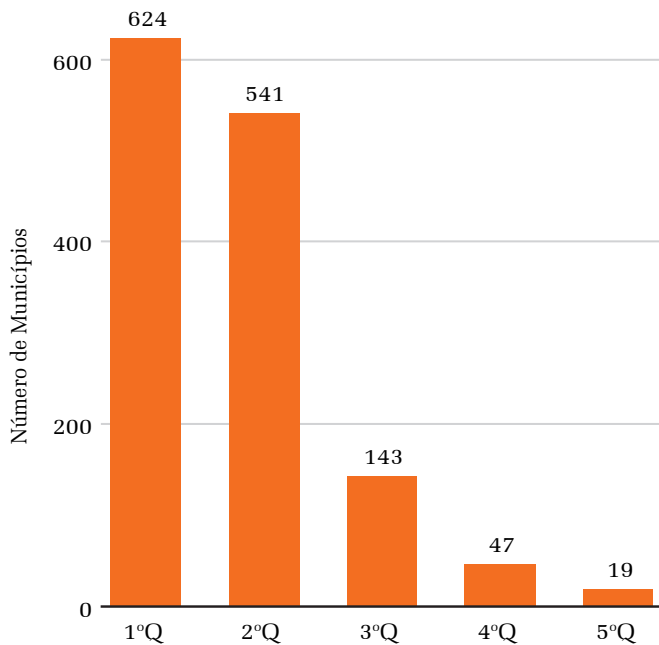
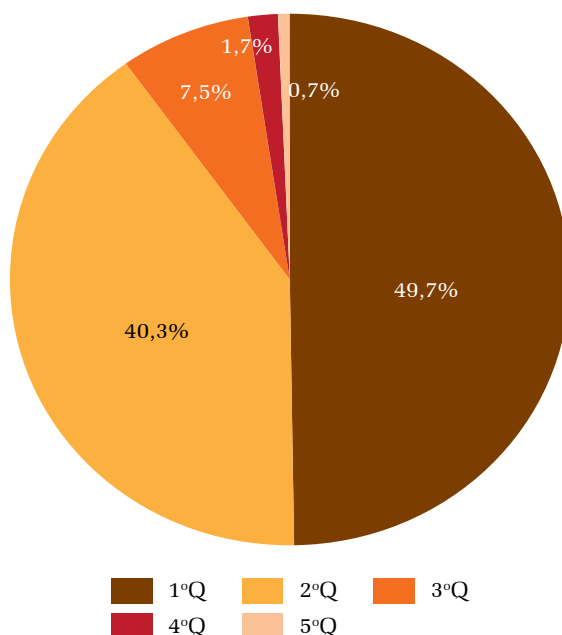


GRÁFICO 5

NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE RECEBEM COMPLEMENTAÇÃO-VAAT, POR QUINTIL  
DO INSE - BRASIL - 2021

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021) e Brasil. Inep (2021).

Observa-se também que, entre os municípios beneficiados pela complementação-Vaat, aqueles que possuem o menor nível socioeconômico médio de seus estudantes recebem a maior parte dos 3,2 bilhões de reais dessa complementação da União. Como mostra o Gráfico 6, 90% dos recursos da complementação-Vaat, cerca de 2,9 bilhões de reais, serão destinados aos municípios de menor nível socioeconômico médio de seus educandos (aqueles que pertencem aos dois primeiros quintis do Inse).

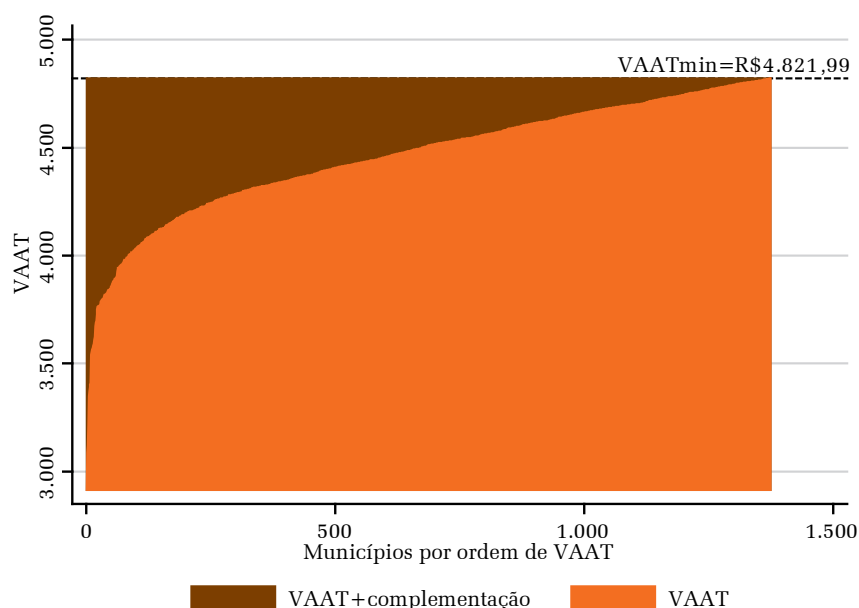


**GRÁFICO 6**

**DISTRIBUIÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO-VAAT (%), POR QUINTIL DO INSE- BRASIL - 2021**

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021) e Brasil. Inep (2021).

O Vaat mínimo em 2021 foi definido no valor de R\$ 4.821,99. O efeito equalizador da nova complementação-Vaat da União ao Fundeb, criada pela EC 108, é apresentado no Gráfico 7. Essa complementação aumentará o Vaat das redes municipais de ensino beneficiadas, elevando-o ao valor mínimo definido nacionalmente, independentemente do estado no qual se situa o município, ou seja, não importa se o estado recebe ou não complementação da União ao seu fundo.



**GRÁFICO 7**

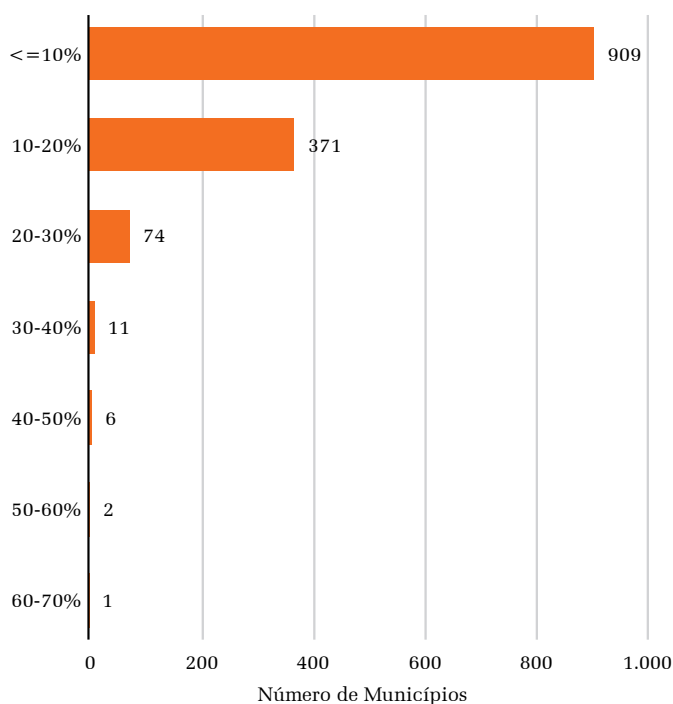
**VAAT E COMPLEMENTAÇÃO-VAAT PER CAPITA, POR MUNICÍPIO BENEFICIADO  
- BRASIL - 2021**

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021).

Em síntese, a complementação-Vaat é de natureza redistributiva e busca equalizar o Vaat em todas as redes públicas de ensino em relação ao Vaat mínimo definido nacionalmente. Portanto, o que define o que cada município ou estado receberá de complementação-Vaat da União é o hiato do Vaat em relação ao Vaat mínimo e o número de matrículas ponderadas em cada rede pública.

Para o Vaat mínimo de R\$ 4.821,99, os extremos da distribuição da complementação-Vaat ocorrerão nos municípios de São Miguel de Taipu (PB), que receberá o menor valor, apenas R\$ 321,65, pois tem Vaat igual a R\$ 4.821,76, ou seja, apenas R\$ 0,23 abaixo do Vaat mínimo; e Petrolina (PE), que receberá o maior valor, alcançando R\$ 46.342.603,19. Embora Petrolina receba o maior valor de complementação-Vaat no Brasil, isso não significa que o município tenha o menor Vaat. Seu Vaat para 2021 é de R\$ 4.170,81, muito acima, por exemplo, do Vaat de R\$ 2.915,97 do município de São João da Canabrava (PI), que, devido ao número de suas matrículas, receberá complementação-Vaat igual R\$ 2.965.004,15, portanto bem menor que o valor total de complementação recebido por Petrolina. Contudo, ambos os municípios, assim como os demais que receberão complementação-Vaat, atingirão o Vaat mínimo de R\$ 4.821,99, equalizando-se, portanto, o Vaat de todas as redes públicas de ensino do País que apresentam Vaat abaixo do Vaat mínimo definido nacionalmente.

Em média, a complementação-Vaat em 2021 compreende 8,6% das receitas totais vinculadas à educação dos municípios beneficiados (1.374 municípios). O Gráfico 8 mostra a distribuição dos municípios beneficiados pela complementação-Vaat segundo a faixa de percentual da receita total vinculada à educação que o repasse representa. Dois terços dos municípios beneficiados em 2021 (66%) receberam recursos da complementação-Vaat que equivalem a menos de 10% das suas receitas totais vinculadas à educação. Entretanto, essa proporção deverá variar à medida que o percentual relativo à complementação-Vaat cresça a cada ano até atingir os 10,5% do valor do Fundeb previsto na alínea “b”, inciso V, do artigo 212-A da Constituição Federal (CF).



**GRÁFICO 8**

**DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE RECEBEM COMPLEMENTAÇÃO-VAAT, POR FAIXA DE PERCENTUAL DA RECEITA TOTAL VINCULADA À EDUCAÇÃO - BRASIL - 2021**

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. MEC. ME (2021).

Há, portanto, pesos muito distintos da complementação-Vaat a ser recebida pelos 1.374 municípios em relação às suas receitas totais vinculadas à educação. Por exemplo, em São Miguel de Taipu (PB), a complementação-Vaat representará apenas 0,48% de suas receitas totais vinculadas à educação, enquanto em São João da Canabrava (PI) a complementação-Vaat representará 65,3% de suas receitas totais vinculadas à educação em 2021.

Por essa razão, é possível dizer que a vinculação de 50% dos recursos da complementação-Vaat à educação infantil será de baixo impacto para uma parcela considerável dos municípios, já que a complementação-Vaat representa uma fração muito pequena de suas receitas totais. Para 909 (66%) dos municípios (Gráfico 8), o gestor dispõe de pelo menos 90% dos recursos vinculados à educação para alocar como considerar melhor. Nada impede, por exemplo, que o gestor venha a aplicar 100% da complementação-Vaat na educação infantil e reduza o montante a ser aplicado nessa etapa considerando o restante dos recursos vinculados que estão livres para uso discricionário, podendo até vir a reduzir na prática o seu investimento total nessa etapa, seja em termos absolutos ou relativos em face do orçamento total vinculado.

A questão de fundo aqui é a vinculação à educação infantil ter sido feita de modo intempestivo (e às vésperas da votação da EC 108), portanto sem análise ex-ante, em uma parcela da complementação da União ao Fundeb cuja finalidade original era a de criar uma nova camada no mecanismo redistributivo do Fundeb, com o propósito de corrigir parte das desigualdades na capacidade de financiamento dos sistemas de ensino que ainda persistem mesmo após a complementação da União ao Fundeb ser repassada aos fundos estaduais. Assim, a vinculação à educação infantil passou a estar subordinada aos parâmetros de repasse da complementação-Vaat, ou seja, ao hiato de receita *per capita* entre o Vaat da rede pública e o Vaat mínimo definido nacionalmente e à matrícula ponderada existente em cada sistema de ensino. A transferência da complementação-Vaat às redes públicas de ensino não pode violar a lógica da recomposição da capacidade fiscal dos entes federativos, pois foi essa a finalidade primeira da criação de uma nova complementação da União do Fundeb.

### **3 UM INDICADOR QUE CONTEMPLE AS DISPOSIÇÕES LEGAIS**

Conforme apresentado na seção 1, os recursos da complementação-Vaat vinculados à educação infantil, nos termos do artigo 28 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, serão aplicados pelos municípios adotando-se como parâmetro o indicador para educação infantil. Esse indicador estabelecerá o percentual de aplicação de cada município beneficiado com a complementação-Vaat, de modo que se atinja a proporção de 50% dos recursos globais transferidos pela União. Considera-se neste trabalho, como já argumentado na seção 1, que o percentual de 50% dos recursos globais da complementação da União ao Vaat é uma fração fixa, sendo, portanto, tratado para efeito do indicador a ser proposto como condição de contorno, ou seja, os índices de aplicação da complementação-Vaat de cada município em educação infantil, uma vez efetivados, devem atender à condição de que o montante global aplicado pelo conjunto dos municípios beneficiados atinja o equivalente a 50% da complementação-Vaat. Além disso, tal indicador deve considerar dois parâmetros: 1) o *déficit de cobertura*, consideradas a oferta e a demanda anual por educação infantil; e

2) a *vulnerabilidade socioeconômica* da população estudantil a ser atendida, conforme disposto nos incisos I e II, parágrafo único, artigo 28 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. A seguir, são apresentadas as escolhas feitas quanto à composição do indicador de educação infantil para atender aos critérios legais que devem ser satisfeitos.

a) Quanto ao déficit de cobertura de educação infantil

São conhecidas as dificuldades em se estimar a cobertura de educação infantil no nível municipal, dado que, com exceção do ano de realização do Censo Demográfico do IBGE, as demais pesquisas populacionais de caráter amostral realizadas pelo IBGE anualmente – as Pesquisas por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C) – não têm representatividade para os municípios fora das regiões metropolitanas das capitais. Isso coloca de saída uma dificuldade metodológica para se atender ao primeiro critério exigido no artigo 28 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Para contornar essa dificuldade, a estimativa da taxa de cobertura da educação infantil por município é calculada neste trabalho com base em variáveis coletadas no Censo Escolar da Educação Básica, realizado anualmente em todas as escolas públicas e privadas do País. Será utilizada como *proxy* da população em idade de 0 a 5 anos, público-alvo da educação infantil, a população de 6 anos de idade completos até o dia 31 de março<sup>6</sup> de cada ano, registrada pelo Censo Escolar. O pressuposto é de que a coorte de 6 anos do Censo Escolar, em um contexto de universalização do ingresso no ensino fundamental, oferece uma boa estimativa das coortes de 0 a 5 anos em cada município. Desse modo, a população de 0 a 5 anos em cada município é estimada multiplicando-se por 6 a coorte de crianças de 6 anos completos no Censo Escolar.

Para estimar a taxa de cobertura, é necessário, além da estimativa da população de 0 a 5 anos, o número de crianças matriculadas na educação infantil, em creche ou pré-escola. Essas matrículas também estão registradas no Censo Escolar e são consideradas em seus valores absolutos por município, independentemente da idade dos alunos matriculados nessa etapa<sup>7</sup>. O pressuposto aqui é de que tais matrículas refletem a capacidade de atendimento do município, pois não obstante a idade das crianças matriculadas, o município recebe os recursos do Fundeb relativos a essas matrículas.

Uma vez estimada a taxa de cobertura de 0 a 5 anos de idade para todos os municípios brasileiros<sup>8</sup>, o Gráfico 9 mostra a distribuição dessa taxa estimada para

<sup>6</sup> O uso da data de 31 de março se justifica em face da Resolução CNE/CEB no 6, de 20 de outubro de 2010, que estabelece os limites de idade para a matrícula na educação infantil e no ensino fundamental.

<sup>7</sup> O exame dos dados do Censo Escolar de 2020 utilizado neste trabalho mostra haver alunos matriculados em creche ou pré-escola em idade diferente da esperada

<sup>8</sup> São considerados 5.569 municípios, não sendo incluído o Distrito Federal, que também oferta educação infantil.



o ano de 2020 por unidade da Federação<sup>9</sup>. Os estados da região Norte são os que apresentam as menores medianas da taxa de cobertura municipal de 0 a 5 anos. Os estados da região Sul são os que apresentam os melhores resultados. Destaca-se na região Sudeste o estado de São Paulo, e na região Nordeste os estados do Ceará e do Rio Grande do Norte.

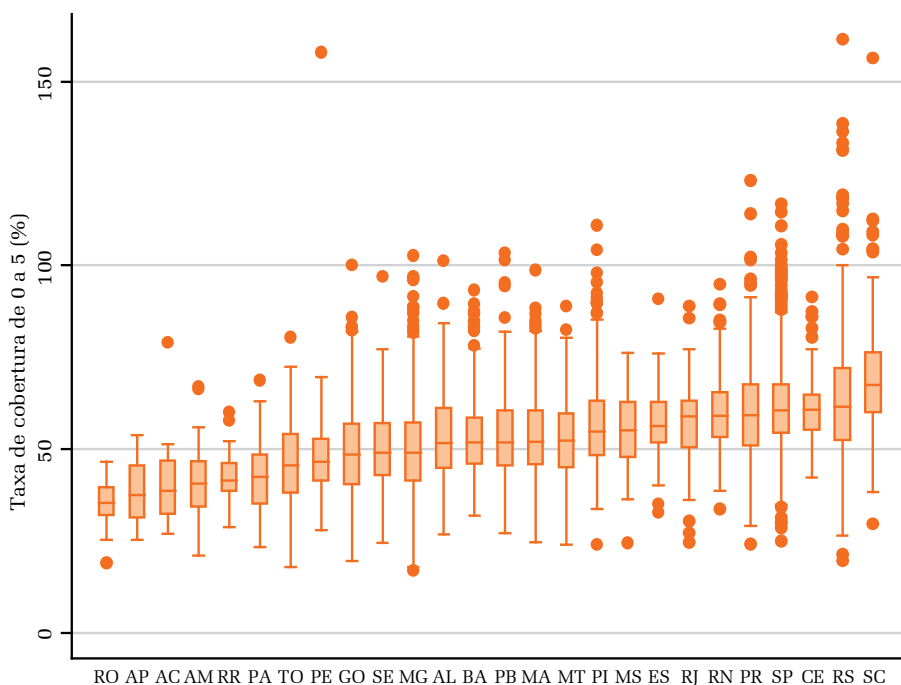


GRÁFICO 9

### DISTRIBUIÇÃO DA TAXA DE COBERTURA DE CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS NOS MUNICÍPIOS, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO - BRASIL - 2020

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. Inep (2020).

Observa-se que o estado de Rondônia apresenta a menor mediana, estando todos os seus municípios abaixo de 50% de cobertura de 0 a 5 anos. Aqui fica evidente a fragilidade da vinculação à educação infantil de parcela dos recursos da complementação-Vaat. Como mostrado na seção 2, nenhum município de Rondônia receberá repasses da União à conta da complementação-Vaat na primeira rodada da implementação da nova complementação do Fundeb. No entanto, é o estado onde a taxa de cobertura estimada para os municípios apresenta os menores valores entre as

<sup>9</sup> O gráfico apresenta alguns *outliers* com taxas superiores a 100%. Isso decorre do fato de tratar-se aqui de uma estimativa cujos pressupostos podem se verificar em graus distintos de um município para outro. Além disso, há matrículas em pré-escola acima da idade de 5 anos, idade esperada para essa etapa, o que pode ocasionar mais matrículas do que crianças na faixa etária própria da pré-escola.

unidades da Federação. Fica evidenciada, portanto, a falha no desenho do incentivo criado ao atendimento em educação infantil por meio da vinculação de parte da complementação-Vaat.

b) Quanto a vulnerabilidade socioeconômica da população estudantil a ser atendida

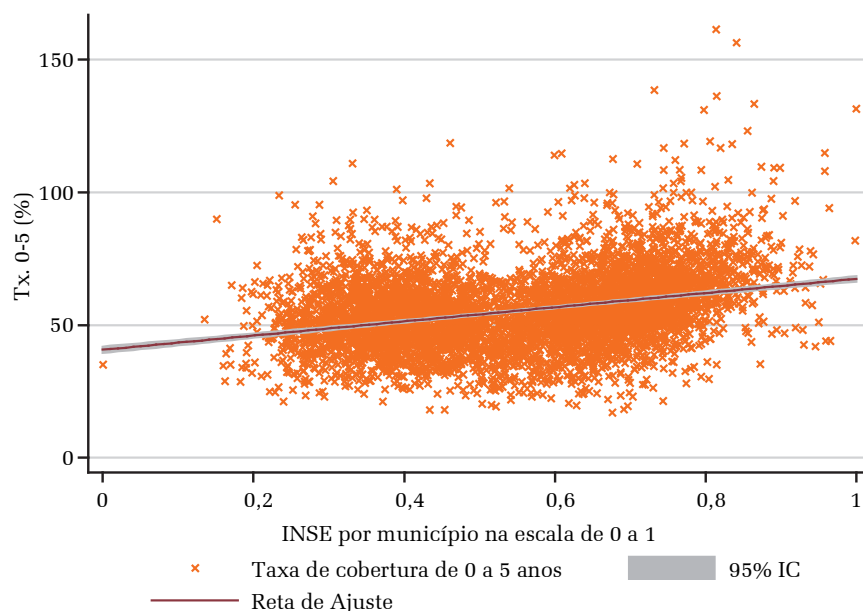
O segundo parâmetro a ser observado na proposição do indicador de educação infantil para efeito da vinculação dos recursos da complementação-Vaat é a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida. A proposta de indicador de educação infantil aqui apresentada toma por base o Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos (Inse) para atender a este parâmetro. O Inse é calculado pelo Inep com base em dados coletados por meio do questionário do estudante do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sendo o dado atual disponível referente ao ano de 2019 (Brasil. Inep, 2021). O Inse é divulgado por escola e pode ser calculado por rede de ensino, o que permite o seu uso na composição do indicador de educação infantil para a vinculação da complementação-Vaat. Tal indicador é calculado pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) do Inep a cada dois anos.

Um pressuposto implícito ao se utilizar o Inse da rede pública municipal é de que o Inse dos alunos que frequentam a escola nos anos escolares do ensino fundamental avaliados pelo Saeb (5º e 9º anos) é uma boa *proxy* do nível socioeconômico das crianças de 0 a 5 anos que estão em atendimento em creche ou escola, e das crianças de 0 a 5 fora da escola no mesmo município.

Há de se considerar, ainda, a possibilidade de dados faltantes do Inse para alguns municípios, dada as exigências do Saeb para validação da amostra de alunos que dá base para a divulgação dos resultados do Saeb por rede municipal. Nesses casos, irá se proceder à imputação de dados, tomando-se a média ponderada do Inse dos municípios pertencentes à mesma microrregião. Tal decisão metodológica e procedimentos de cálculo são definidos pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) do Inep.

Uma vez calculado o Inse por rede municipal, é realizada a transformação de escala de seus valores para o intervalo de 0 a 1. O Gráfico 10 mostra haver uma correlação linear positiva e relativamente fraca (0,317) entre a taxa de cobertura de 0 a 5 anos e o Inse nos municípios brasileiros. Quanto maior o nível socioeconômico dos alunos da rede municipal, maior a taxa de atendimento à população em idade de frequentar a educação infantil<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Para a distribuição do Inse das redes municipais por região, ver Gráfico 4.



**GRÁFICO 10**

**DIAGRAMA DE DISPERSÃO ENTRE A TAXA DE COBERTURA NA EDUCAÇÃO INFANTIL E O INSE PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Brasil. Inep (2020, 2021).

### *3.1 DESCRIÇÃO DO INDICADOR E SIMULAÇÃO DE RESULTADOS*

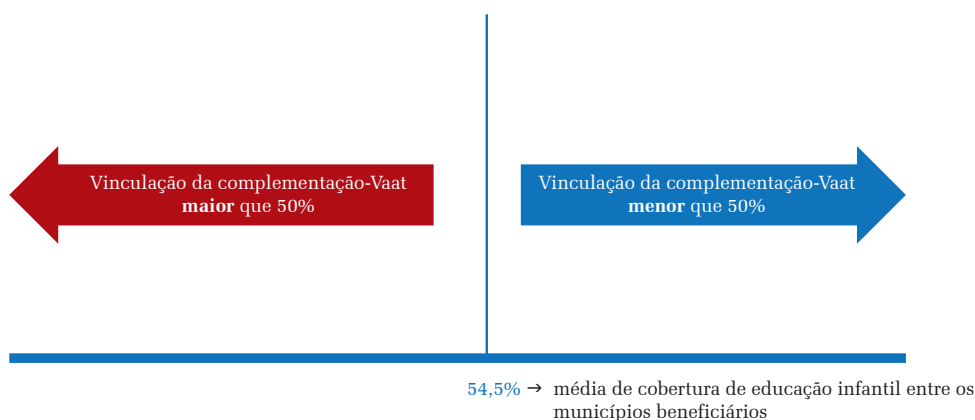
O indicador de educação infantil proposto nesta seção busca atender aos seguintes critérios:

- Percentual de aplicação em educação infantil definido com base na taxa de cobertura ajustado pelo nível socioeconômico dos alunos da rede pública de ensino municipal.
- Simplicidade para o entendimento do gestor e da sociedade.
- Tratamento diferenciado entre os diferentes (considera a equidade).
- Sinalização ao gestor municipal, cuja rede apresenta baixa cobertura na educação infantil, da necessidade de maior investimento nessa etapa.
- O total das aplicações dos municípios garante que 50% dos recursos globais da complementação-Vaat sejam destinados à educação infantil.

Para atender a esses critérios, o indicador de educação infantil proposto parte da aplicação universal de 50% dos recursos de transferência da complementação-Vaat, prevista na EC 108 e na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e considera que

municípios com taxas de cobertura distintas da população de 0 a 5 anos devem se desviar desse percentual para mais ou para menos, aplicando percentuais distintos da complementação-Vaat na educação infantil. Esse seria o primeiro critério a ser usado na definição do percentual de alocação de recursos à educação infantil. Em seguida, opera-se um ajuste desse percentual definido para cada município a partir do critério de vulnerabilidade, medido pelo Inse. Municípios com distintos níveis socioeconômicos de seus alunos sofrem ajustes do percentual de aplicação para mais ou para menos, resultando, assim, no percentual final a ser aplicado pelo município.

A Figura 1 ilustra a aplicação do critério de déficit de cobertura na definição do indicador de educação infantil. Os 1.374 municípios que recebem a complementação-Vaat em 2021 possuem média de cobertura municipal de crianças de 0 a 5 anos de 54,5%. Portanto, no indicador proposto, municípios com taxa de cobertura maior que 54,5% aplicarão uma fração menor que 50% da complementação-Vaat na educação infantil; e municípios com taxa de cobertura menor que 54,5% aplicarão uma fração maior que 50% da complementação-Vaat na educação infantil.



**FIGURA 1**  
**ILUSTRAÇÃO DA APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DE DÉFICIT DE COBERTURA**

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 2 ilustra a aplicação do critério de vulnerabilidade socioeconômica na definição do indicador de educação infantil. Os 1.374 municípios que recebem a complementação-Vaat em 2021 possuem média de Inse dos alunos de suas redes municipais de 0,40 (na escala de 0 a 1). Portanto, no indicador proposto, municípios com Inse maior que 0,40 sofrerão ajuste do percentual de aplicação calculado com base no déficit de cobertura a menor. Já municípios com Inse menor que 0,40 sofrerão ajuste do percentual de aplicação calculado com base no déficit de cobertura a maior.

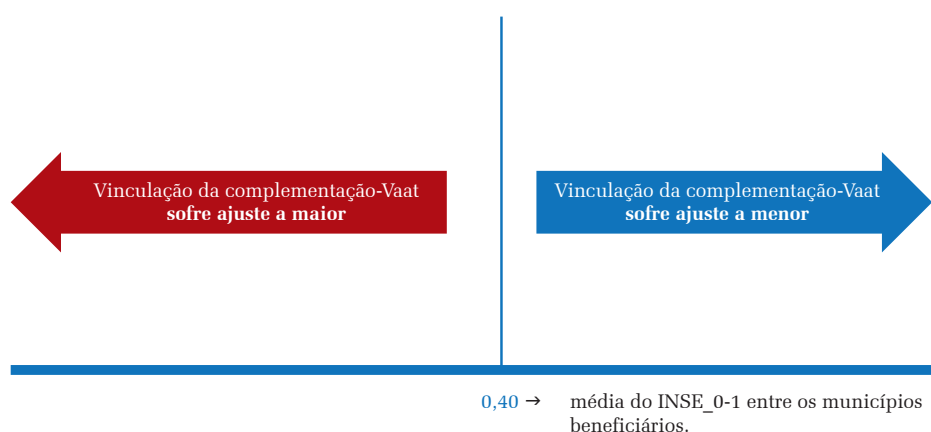


FIGURA 2

### ILUSTRAÇÃO DA APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DE VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA

Fonte: Elaboração própria.

A fórmula de cálculo para o indicador de educação infantil (IEI) que atende aos critérios apresentados anteriormente é dada pela expressão:

$$IEI_i = 0,5 * (1 - 0,9\delta_i - 0,1v_i)$$

Onde,

$$\delta_i = [Tx_{0-5(i)} - Média_{Tx_{0-5}}]/100$$
$$v_i = INSE_{0-1(i)} - Média_{INSE_{0-1}}$$

O IEI para cada município “i” beneficiado é calculado atribuindo-se peso de 90% ao desvio da taxa de cobertura do município “i” em relação à média da taxa de cobertura do grupo de municípios beneficiários da complementação-Vaat, expresso na escala de 0 a 1, e peso de 10% ao desvio do Inse do município “i” em relação à média do Inse para os municípios beneficiados, também na escala de 0 a 1.

O baixo peso dado ao Inse na composição do IEI se deve à redundância do critério de vulnerabilidade socioeconômica neste indicador. Primeiramente porque os municípios que recebem a complementação-Vaat já são os municípios de menor Vaat, que tendem, como demonstrado neste trabalho, a ser os municípios mais pobres em termos de composição dos alunos da rede municipal, como medido pelo Inse. Em segundo lugar, o IEI não altera o valor da complementação-Vaat que o município irá receber, apenas define a parcela que deve ir para a educação infantil. Finalmente, do ponto de vista de uma rede, os alunos de todas as etapas têm perfil socioeconômico muito semelhante, não se justificando que haja uma diferenciação expressiva entre alocação à educação infantil e ao ensino fundamental com base no nível socioeconômico. Desse modo, a fórmula proposta para o indicador dá peso bem

maior ao déficit de cobertura de 0 a 5 anos, que deve ser o critério principal para orientar a alocação de recursos na educação infantil.

O resultado do indicador para cada município é então aplicado ao valor de complementação-Vaat a ser recebido para, posteriormente, se calcular o valor em reais que deverá ser aplicado em educação infantil, conforme a fórmula seguinte:

$$R\$Vaat_{edinf(i)} = IEI_i * Vaat_{complementação(i)}$$

O somatório desses valores para o conjunto dos 1.374 municípios beneficiados, uma vez aplicados os índices estimados de vinculação para cada município, é dado abaixo.

$$\sum_i^{n=1374} R\$Vaat_{edinf(i)} = R\$1.603.525.038,93$$

Como o total estimado a ser aplicado em educação infantil pelo conjunto dos 1.374 municípios deve ser igual a R\$ 1.603.525.038,93 para corresponder a 50% do valor global da complementação-Vaat, verifica-se que após a primeira aplicação do IEI sobre a complementação-Vaat é gerado um resíduo de R\$-13.236.303,57,<sup>11</sup> equivalente a -0,8% do total da complementação-Vaat da União a ser aplicado em educação infantil.

Esse resíduo é então distribuído entre os 1.374 municípios proporcionalmente ao IEI de cada município. Toma-se o resíduo como percentual do total vinculado à educação infantil (-0,8%), aplicando-o ao indicador IEI e corrigindo-o, para mais ou para menos, a depender do sinal do resíduo, conforme a fórmula a seguir:

$$IEI_i \text{ corrigido} = IEI_i (1 + \text{resíduo}\%)$$

Os novos valores em reais a serem aplicados são então calculados a partir dos indicadores corrigidos:

$$R\$Vaat_{edinf(i)} \text{ corrigido} = IEI_i \text{ corrigido} * Vaat_{complementação(i)}$$

Os passos anteriores são repetidos até que se reduza o resíduo ao valor menor possível. O último resíduo, quando irreduzível pelo procedimento anterior, é carregado no município de maior valor de complementação-Vaat, de modo a não afetar o percentual de aplicação já calculado. Dessa forma, o somatório das aplicações assim corrigidas faz alcançar o percentual de 50% dos recursos da complementação-Vaat em

<sup>11</sup> O sinal negativo no resíduo significa que os índices de aplicação calculados para os municípios beneficiados geram valores de aplicação à educação infantil cuja soma ultrapassa o que deve ser aplicado para se garantir o percentual global de 50%.

educação infantil. Destarte, o procedimento de cálculo adotado satisfaz às condições legais para o indicador de educação infantil.

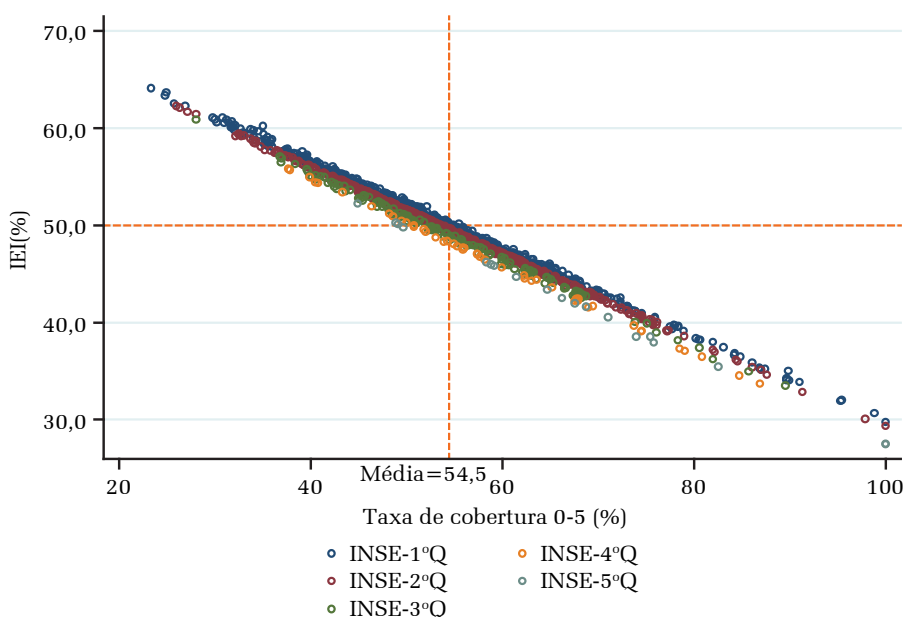
A Tabela 1 mostra as estatísticas descritivas para o IEI, cuja média para os municípios beneficiados pela complementação-Vaat é de 49,6%, com variação entre o mínimo de 27,4% e o máximo de 64,1%. A média estimada de valor da complementação-Vaat a ser aplicado na educação infantil seria de R\$ 1.167.048,79, variando entre o mínimo de R\$ 150,91 e o máximo de R\$ 21.977.934,08. A taxa de cobertura de 0 a 5 anos entre os municípios beneficiados varia de 23,4% a 100%.

**TABELA 1**  
**ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO IEI, COMPLEMENTAÇÃO-VAAT, VALOR A SER APLICADO NA EDUCAÇÃO INFANTIL E TAXA DE COBERTURA DE 0 A 5 ANOS**

Estatísticas	IEI (%)	complementação-Vaat (R\$)	Vaat-edinf. (R\$)	Tx. 0-5 (%)
Média	49,6	2.334.097,58	1.167.048,79	54,5
Desvio-padrão	5,4	3.698.793,33	1.847.847,24	11,9
Mínimo	27,4	321,65	150,91	23,4
Máximo	64,1	46.342.603,19	21.977.934,08	100
p5	40	79.660,62	36.587,43	36,7
p10	42,9	153.257,33	74.791,49	40,1
p25	46,4	407.120,43	204.929,02	46,4
p50	50	1.093.813,91	545.174,99	53,5
p75	53,3	2.725.588,15	1.351.385,71	61,4
p90	56	5.666.899,92	2.798.484,09	68,9
p95	57,7	8.485.905,27	4.171.499,08	75,4
N	1.374	1.374	1.374	1.374

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. MEC. ME (2021) e Brasil. Inep (2020).

O Gráfico 11 apresenta o resultado do IEI de cada município beneficiado pela complementação-Vaat da União em função da taxa de cobertura de 0 a 5 e do quintil em que se situa o nível socioeconômico médio dos alunos da rede municipal de ensino. Observa-se que, por construção, o IEI é deslocado para cima ou para baixo para uma mesma taxa de cobertura, a depender do nível socioeconômico dos alunos. Devido ao seu peso de 10% na fórmula de cálculo, o desvio do Inse não afeta de modo significativo o IEI, permanecendo a taxa de cobertura como o principal parâmetro a definir o indicador de educação infantil.



**GRÁFICO 11**

**PERCENTUAL DE APLICAÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO-VAAT EM EDUCAÇÃO INFANTIL (IEI), SEGUNDO A TAXA DE COBERTURA DE 0 A 5 ANOS E O QUINTIL DO NÍVEL SOCIOECONÔMICO DOS ALUNOS – BRASIL – 2021**

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2020, 2021).

A Tabela 2 apresenta os dados relativos aos dez municípios de maior IEI, incluindo a taxa de cobertura de 0 a 5 anos (Tx. 0-5), o quintil de Inse do município (Q-Inse), o percentual que a complementação-Vaat a ser recebida representa no total de receitas vinculadas à educação, o IEI calculado para o município, o valor em reais que deve ser aplicado em educação infantil como definido pelo IEI e o que este valor representa em termos *per capita* em relação às matrículas hoje existentes de educação infantil no município<sup>12</sup>.

Observa-se, por exemplo, que Olho d'Água do Casado (AL) e Uruará (PA) possuem taxas de cobertura na educação infantil muito próximas e estão situados no grupo de municípios brasileiros cujos alunos estão em média entre os 40% mais pobres do País, o que leva a que tenham IEI equivalentes de 62,3%. Contudo, a complementação-Vaat representa percentuais muito distintos de suas receitas vinculadas à educação, 2,7% e 23,6%, respectivamente, implicando também valores em reais a serem aplicados em educação infantil muito distintos, 171 mil e 8,4 milhões, respectivamente. Esse exemplo mostra que uma mesma condição de déficit de cobertura e nível socioeconômico que assegura um mesmo percentual de aplicação à educação infantil não assegura,

<sup>12</sup> Matrículas de creche e pré-escola reais, como apuradas no Censo Escolar 2020.



contudo, valores em reais equivalentes a serem aplicados, nem em termos absolutos, nem em termos *per capita*. Em Olho d'Água do Casado (AL), o montante que será recebido da União e aplicado à educação infantil equivale a cerca de R\$ 694,00 por aluno matriculado em sua rede de educação infantil, enquanto em Uruará (PA) o *per capita* é de cerca R\$ 3.560,00.

**TABELA 2**  
**INDICADORES DOS 10 MUNICÍPIOS DE MAIOR IEI**

UF	Município	Tx. 0-5 (%)	Q-INSE	Complementação-Vaat / Receita Total Vinculada (%)	IEI (%)	Vaat-edinf (R\$)	Vaat-edinf per capita de educação infantil (R\$)
AC	Marechal Thaumaturgo	30,8	1ºQ	9,6	61,1	1.825.172,20	2.292,93
PA	Placas	28,0	2ºQ	33,5	61,5	6.251.174,40	4.338,08
PB	Malta	27,1	2ºQ	2,2	61,7	74.577,34	449,26
AM	Pauini	26,4	2ºQ	10,1	62,1	1.126.201,70	2.032,86
AL	<b>Olho d'Água do Casado</b>	<b>26,9</b>	<b>1ºQ</b>	<b>2,7</b>	<b>62,3</b>	<b>171.385,88</b>	<b>693,87</b>
PA	<b>Uruará</b>	<b>26,0</b>	<b>2ºQ</b>	<b>23,6</b>	<b>62,3</b>	<b>8.446.602,90</b>	<b>3.557,96</b>
AM	Boca do Acre	25,8	1ºQ	9,1	62,5	1.506.998,10	1.511,53
PA	Óbidos	24,8	1ºQ	5,2	63,4	2.204.367,40	1.531,87
PA	Porto de Moz	25,0	1ºQ	9,5	63,7	4.793.000,50	3.169,97
PA	Gurupá	23,4	1ºQ	25,7	64,1	10.149.982,00	5.248,18

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. MEC. ME (2021) e Brasil. INEP (2020, 2021).

Esse resultado deriva do fato de que a distribuição da complementação-Vaat é presidida pelo hiato do Vaat em relação ao Vaat mínimo (R\$ 4.821,99) e pelo número de matrículas ponderadas de educação básica de cada município. Uruará possui um hiato maior (seu Vaat é R\$ 3.900,95) do que Olho d'Água do Casado (com Vaat de R\$ 4.694,28). Uruará também possui um número de matrículas ponderadas de educação básica maior que Olho d'Água do Casado, 14.720 contra 2.155. Tendo os dois parâmetros definidores da complementação-Vaat maiores, Uruará se beneficia mais da nova complementação da União, pois para atingir o Vaat mínimo nacional para atender aos seus alunos deve receber mais recursos da União. A vinculação dessa transferência à educação infantil, conforme definida na EC 108 e na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, termina por não se traduzir em montantes de recursos equivalentes por aluno, ainda que tenham déficits de cobertura na educação infantil muito próximos.

A Tabela 3 apresenta as mesmas variáveis da Tabela 2, mas agora para os dez municípios de menor IEI. De novo é possível verificar que dois municípios com taxas de cobertura de 0 a 5, nível socioeconômico e IEI muito próximos, Vila Nova do Piauí

(PI) e São Bernardo (MA) têm previsão de receberem recursos da complementação-Vaat muito distintos para que alcancem o Vaat mínimo nacional estimado (R\$ 4.821,99). Portanto, o montante a ser alocado em educação infantil difere significativamente, ainda que ambos os municípios tenham IEI muito próximos. Vila Nova do Piauí aplicaria cerca de R\$ 17 mil, o que seria equivalente a cerca de R\$ 95,00 por aluno da educação infantil matriculado em sua rede, enquanto São Bernardo aplicaria cerca de R\$ 2 milhões, ou o equivalente a R\$ 810,00 por aluno de educação infantil em sua rede. Vila Nova do Piauí tem um Vaat de R\$ 4.742,20 e matrícula ponderada na educação básica de 722 alunos. Já São Bernardo tem Vaat de R\$ 4.258,91 e 11.426 matrículas ponderadas na educação básica. Com menor hiato do Vaat e menos alunos que São Bernardo, Vila Nova do Piauí receberá um valor bem menor da União para completar o seu Vaat e este valor representa uma parcela bem pequena de suas receitas vinculadas à educação, apenas 1,7%, comparada a 13,2% de São Bernardo.

**TABELA 3**  
**INDICADORES DOS 10 MUNICÍPIOS DE MENOR IEI**

UF	Município	Tx. 0-5 (%)	Q-INSE	Complementação-Vaat / Receita Total Vinculada (%)	IEI (%)	Vaat-edinf (R\$)	Vaat-edinf per capita de educação infantil (R\$)
SP	Tapiratiba	100,0	5ºQ	1,1	27,4	36.587,43	44,08
SC	São João do Itaperiú	100,0	5ºQ	2,6	27,5	28.125,84	104,56
AL	Jacuípe	100,0	2ºQ	14,9	29,3	482.639,10	924,60
PI	Belém do Piauí	100,0	1ºQ	8,8	29,7	133.977,97	535,91
<b>PI</b>	<b>Vila Nova do Piauí</b>	<b>97,8</b>	<b>2ºQ</b>	<b>1,7</b>	<b>30,1</b>	<b>17.338,60</b>	<b>95,27</b>
<b>MA</b>	<b>São Bernardo</b>	<b>98,8</b>	<b>1ºQ</b>	<b>13,2</b>	<b>30,6</b>	<b>1.970.265,90</b>	<b>810,48</b>
PB	Nova Olinda	95,3	1ºQ	16,9	31,9	320.461,72	836,71
PI	Porto	95,4	1ºQ	19,3	32,0	1.117.183,90	938,02
CE	Iracema	91,3	2ºQ	12,0	32,8	558.008,81	678,84
BA	Caturama	89,6	3ºQ	3,8	33,5	127.106,42	315,40

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. MEC. ME (2021) e Brasil. Inep (2020, 2021).

Esses exemplos ilustram o fato de que a vinculação de 50% dos recursos da complementação-Vaat à educação infantil poderá ter baixo impacto na indução de novos investimentos em educação infantil, como argumentado na seção 2. A complementação-Vaat, em muitos casos, representará uma fração muito pequena das receitas totais vinculadas à educação nos municípios, e poderá ter valores absolutos e em termos *per capita* em relação às matrículas de educação infantil bem pequenos também, o que implicará, nesses casos, um baixo investimento adicional na educação infantil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A partir das disposições da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que estabelecem os critérios para a aplicação da nova complementação-Vaat da União, este trabalho apresentou uma proposta de indicador para a definição dos percentuais a serem aplicados na educação infantil. Esse indicador leva em consideração a taxa de cobertura da população de 0 a 5 anos de idade e o nível socioeconômico dos educandos para estabelecer a parcela da complementação-Vaat que cada município beneficiado deverá direcionar para a educação infantil, como requer a nova legislação do Fundeb.

A análise *ex-ante* do IEI com simulação de seus resultados sugere que a vinculação à educação infantil de uma parcela da complementação-Vaat poderá ter pouca eficácia em induzir a ampliação da cobertura em educação infantil, podendo também não assegurar maior investimento nessa etapa onde a cobertura já é alta. Isso decorre do fato de essa nova parcela do Fundeb representar, em média, 8,6% dos recursos vinculados à educação dos municípios beneficiados, sendo, portanto, possível a ocorrência da prática de *gaming*. Isto é, os gestores podem, por exemplo, ajustar o volume de recursos investido em educação infantil aumentando-o por meio da nova parcela da complementação-Vaat vinculada à educação infantil, para satisfazer o percentual vinculado, mas diminuindo, porém, os recursos investidos nessa etapa da parte do Fundeb não vinculada. Assim, remanejando o restante dos recursos do Fundeb de que dispõe, o gestor pode dar a impressão de haver aumentado o investimento quando de fato este pode permanecer o mesmo, ou até diminuir. Além disso, a análise mostrou que há municípios com baixa cobertura de educação infantil que não receberão complementação-Vaat, ficando, portanto, fora do “incentivo”, como é o caso dos municípios do estado de Rondônia, o estado com menor mediana de cobertura de 0 a 5 de idade de todo o País.

Esses erros de exclusão do incentivo dado pela vinculação se devem ao caráter redistributivo dessa nova parcela de complementação ao Fundeb, cujo valor a ser recebido, em cada município, depende do hiato do Vaat e da matrícula total ponderada das etapas de atendimento prioritário das redes públicas de ensino municipal, não guardando relação com o déficit de cobertura em educação infantil. Cumprindo com sua função redistributiva originária, a complementação-Vaat a ser repassada aos municípios é progressiva em relação ao hiato do Vaat, mas este trabalho também mostrou que a progressividade ocorre em relação ao nível de pobreza dos alunos (medido pelo Inse). Tal resultado por si só justifica a existência da nova complementação da União ao financiamento da educação básica, uma vez que fica evidente que tais recursos serão direcionados aos municípios de menor capacidade de financiamento da educação básica e também onde se encontram alunos de menor nível socioeconômico. A falha de desenho na política ocorreu quando se criou a vinculação à educação infantil na parcela redistributiva do novo Fundeb, a complementação-Vaat. Isso não teria ocorrido caso essa vinculação tivesse sido feita na parcela Vaar

(Valor aluno ano por resultados) do novo Fundeb, de natureza supletiva e com a finalidade de premiar o desempenho dos sistemas de ensino quanto ao atendimento e à aprendizagem dos alunos. Resta avaliar se no horizonte da revisão do Fundeb e sua legislação, a ocorrer em 2026, não seria o caso de transferir esse incentivo para fora da complementação-Vaat, vinculando-o, por exemplo, ao Vaar.

## REFERÊNCIAS

---

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 2020. Seção 1, p. 18109.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). Censo Escolar da Educação Básica. Brasília, DF, 2 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). *Indicador de Nível Socioeconômico do Saeb 2019: nota técnica*. Brasília, DF: Inep, 2021. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/indicador\\_nivel\\_socioeconomico\\_saeb\\_2019\\_nota\\_tecnica.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/indicador_nivel_socioeconomico_saeb_2019_nota_tecnica.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho da Educação Básica (CEB). Resolução nº 6, de 20 de outubro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 de outubro de 2010. Seção 1, p. 17.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Ministério da Economia (ME). Portaria Interministerial nº 4, de 29 de junho de 2021. Estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2021, na modalidade Valor Anual Total por Aluno - Vaat. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jun. 2021. Seção 1, p. 4.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PNAD Contínua*: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Brasília, DF, [2021]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 14 set. 2021.

SIMÕES, A. A.; ARAÚJO, E. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Ed.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2019. v. 3. p. 9-55.