

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DHAIENE DE JESUS DOS REIS BRUNO

O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO
FUNDEB PERMANENTE E DA COMPLEMENTAÇÃO VAAT

CURITIBA

2024

DHAIENE DE JESUS DOS REIS BRUNO

O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO
DO FUNDEB PERMANENTE E DA COMPLEMENTAÇÃO VAAT

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Adriana Aparecida Dragone
Silveira

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS

Bruno, Dhaiene de Jesus dos Reis.

O acesso à educação infantil no contexto da implementação do FUNDEB permanente e da complementação VAAT / Dhaiene de Jesus dos Reis Bruno – Curitiba, 2024.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora: Profª Drª Adriana Aparecida Dragone Silveira

1. Educação – Estudo e ensino. 2. Educação e Estado. 3. Educação infantil. 4. Direito à educação – Brasil. 5. Educação – Financiamento – Brasil. I. Universidade Federal do Paraná. II. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **DHAIENE DE JESUS DOS REIS BRUNO** intitulada: **O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE E DA COMPLEMENTAÇÃO VAAT**, sob orientação da Profa. Dra. ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 17 de Dezembro de 2024.

Assinatura Eletrônica

21/12/2024 07:19:36.0

ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

21/12/2024 08:31:05.0

NALU FARENZENA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO
SUL)

Assinatura Eletrônica

30/01/2025 10:30:49.0

BIANCA CRISTINA CORREA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO)

Assinatura Eletrônica

21/12/2024 17:01:35.0

ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ)

Assinatura Eletrônica

21/12/2024 08:25:07.0

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Aos meus pais,
por uma vida de amor e dedicação.

Ao meu querido Ricardo,
por todo o apoio e companheirismo.

AGRADECIMENTOS

Minha trajetória na Universidade Federal do Paraná iniciou em 2003 quando ingressei no curso de Pedagogia. Embora tivesse feito magistério, foi na universidade que me encontrei como profissional da educação. Também foram as experiências vividas na graduação que me levaram a conhecer a pesquisa e me decidir a fazer pós-graduação. Ao fim desse ciclo, sinto-me grata pelo apoio e pelo cuidado que recebi de pessoas que foram fundamentais, pois, sem dúvida, não seria possível chegar até aqui sozinha.

Primeiramente, quero expressar minha gratidão aos amores da minha vida. Aos meus pais agradeço por todo cuidado e tanto amor dedicados a mim. Fui muito abençoada pelo privilégio de ser sua filha e por poder crescer ao lado de duas pessoas tão íntegras, honestas e bondosas. A cada passo da caminhada até aqui, senti-me sustentada pela força das suas orações e acolhida por seu afeto. Ao meu doce Ricardo, agradeço pela paciência, pela compreensão e pelo apoio incondicional. Sou muito grata por dividir meus dias com alguém tão amável, companheiro e bondoso. A cada momento de incerteza você esteve ao meu lado para me lembrar do quanto chegar até aqui era importante para mim. Amo vocês para todo o sempre!

À minha querida orientadora, Prof.^a Adriana Dragone Silveira, um presente precioso que a pós-graduação trouxe para minha vida, agradeço pela partilha, cuidado e respeito sempre presentes em suas orientações. Você é admirável e inspiradora como pessoa, mulher, professora e pesquisadora. Essa tese é fruto de uma parceria que levarei para a vida. Obrigada por tanto!

Quero manifestar meus sinceros agradecimentos às professoras Andréa Gouveia, Bianca Correa, Nalú Farenzena e Rosana da Cruz pela leitura cuidadosa e pelas valiosas contribuições feitas a este trabalho. Estendo meu agradecimento ao professor Thiago Alves por suas contribuições na banca de qualificação e pelo diálogo mantido ao longo da pesquisa. Agradeço também aos professores da Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais que marcaram fortemente a minha trajetória acadêmica.

Agradeço às minhas queridas colegas do grupo de estudos e pesquisas em Direito à Educação: Aline, Bárbara, Denize, Joélma, Kátia, Maíra e Soeli. Em especial, à Aline, Kátia e Maíra pelos cafés, pelos momentos de escrita, pelas mensagens e, principalmente, pelas horas de conversa. Estendo esse agradecimento a todos os meus amigos e amigas, em especial às minhas amadas Cláudia, Danieli e Joélma, que sempre

me acolhem, me apoiam e que compartilham do amor pela Educação Infantil e pelas Políticas Educacionais.

Agradeço à minha equipe de trabalho no Departamento de Educação Infantil e à Secretaria Municipal de Educação de Curitiba, pela concessão da Licença para Estudos, fundamental para a elaboração deste trabalho.

Por fim, agradeço a Deus por ter me permitido viver essa experiência e aprender tanto nesse percurso. Obrigada por manifestar seu amor por mim em cada pessoa que contribuiu para que essa tese se tornasse possível.

“A educação infantil tem um valor em si mesma. Ela vale, em primeiro lugar, porque faz a criança ser ela mesma, porque a edifica como pessoa de um ano, de dois anos, e assim sucessivamente. Cada fase da vida tem uma beleza própria, um conteúdo existencial irrepetível e intransferível. Tem seu charme, seu encanto, sua finalidade própria. Se a infância é o tempo das silenciosas preparações, como disse Péguy, é, também o tempo das grandes descobertas, das fantásticas construções interiores. Em nenhuma outra época da vida a pessoa aprende tanto e tão importantes coisas quanto nos primeiros anos de vida. Tudo, ali, é profundo. Tem a dimensão das coisas que permanecem”.

Vital Didonet

RESUMO

A presente tese tem como objeto de estudo o acesso à Educação Infantil no contexto da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de caráter permanente, aprovado em 2020, e da complementação do Valor Aluno Ano Total (VAAT), que destina 50% de suas receitas globais para serem aplicadas nessa etapa. Tomando como referência a realidade dos 1.369 municípios que receberam essa complementação de forma consecutiva nos anos de 2021 a 2023, a pesquisa objetiva analisar o movimento das matrículas da Educação Infantil no período de 2020 a 2023, buscando identificar possíveis relações entre o recebimento dessas receitas e a ampliação do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos nessas localidades. A construção teórica é realizada no sentido de discutir a capacidade redistributiva do sistema de financiamento educacional brasileiro, problematizando a composição das receitas destinadas à educação, assim como as fórmulas utilizadas para sua distribuição. Discute-se ainda a trajetória da oferta da Educação Infantil no contexto das políticas de fundos educacionais no Brasil, comparando os mecanismos de funcionamento do Fundeb Permanente com aqueles adotados pelas políticas de fundos que o antecederam, considerando, principalmente, as modalidades de complementação da União e a forma como essa etapa é inserida nas regras de distribuição das receitas complementares. A opção metodológica para a coleta e a análise dos dados parte de uma abordagem quantitativa que faz uso de indicadores sobre o contexto dos municípios, a oferta educacional e as receitas da Complementação VAAT, elaborados a partir de dados disponíveis em bancos oficiais e nas portarias de operacionalização do Fundeb Permanente. Nessa metodologia, é utilizada estatística descritiva, a análise de correlação bivariada e a análise multivariada, por meio de técnica de agrupamentos (*clusters*). Com a caracterização dos municípios selecionados é possível observar que, nos três primeiros anos de vigência, o Fundeb com a complementação do VAAT permanente beneficiou municípios que têm de pequeno a médio porte e estão localizados, em sua maioria, nas regiões Norte e Nordeste, que possuem baixa autonomia financeira e são fortemente dependentes das transferências para compor suas receitas destinadas à educação e que respondem por quase a totalidade de matrículas de Educação Infantil. Os resultados da análise da movimentação das matrículas da Educação Infantil no período de 2020 a 2023 evidenciam o crescimento do atendimento de creche na maior parte dos municípios e uma tendência de diminuição ou estabilidade nas matrículas de pré-escola. Além disso, observou-se uma redução significativa da oferta em tempo ampliado na Educação Infantil e o crescimento no número total de matrículas conveniadas. Conclui-se que as receitas da Complementação VAAT têm relevância para a expansão da oferta da Educação Infantil nesses municípios e que o nível de complementação proporcionado pelas receitas recebidas é um fator que interfere sobre a proporção do crescimento dessa oferta.

Palavras-chave: Direito à educação; educação infantil; financiamento; Fundeb; políticas educacionais.

ABSTRACT

The object of this thesis is to study access to Early Childhood Education in the context of the implementation of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Recognition of Education Professionals (Fundeb), of a permanent nature, approved in 2020, and the complementation of the Total Year Student Value (VAAT), which allocates 50% of its global revenues to be applied in this stage. Taking as a reference the reality of the 1,369 municipalities that received this complementation consecutively in the years 2021 to 2023, the research aims to analyze the movement of enrollments in Early Childhood Education in the period from 2020 to 2023, seeking to identify possible correlation between the receipt of these revenues and the expansion of the right to education of children aged 0 to 5 years in these locations. The theoretical construction is carried out to discuss the redistributive capacity of the Brazilian educational financing system, problematizing the composition of revenues destined to education, as well as the formulas used for its distribution. The trajectory of the provision of Early Childhood Education in the context of educational fund policies in Brazil is also discussed, comparing the mechanisms of operation of the Permanent Fundeb with those adopted by the fund policies that preceded it, considering, mainly, the modalities of complementation of the Union and the way in which this stage is inserted in the rules for the distribution of complementary revenues. The methodological option for data collection and analysis is based on a quantitative approach that makes use of indicators on the context of the municipalities, the educational offer and the revenues of the VAAT Complementation, elaborated from data available in official databases and in the ordinances of operationalization of the Permanent Fundeb. In this methodology, descriptive statistics, bivariate correlation analysis and multivariate analysis are used, using the clustering technique. With the characterization of the selected municipalities, it is possible to observe that, in the first three years of validity, FUNDEB with the complementation of the permanent VAAT benefited municipalities that are small to medium-sized and are located, for the most part, in the North and Northeast regions, which have low financial autonomy and are strongly dependent on transfers to compose their revenues destined to education and which account for almost all enrollments in Early Childhood Education. The results of the analysis of the movement of Early Childhood Education enrollments in the period from 2020 to 2023 show the growth of daycare attendance in most municipalities and a trend of decrease or stability in preschool enrollment. In addition, there was a significant reduction in the offer in extended time in Early Childhood Education and an increase in the total number of enrollments in the program. It is concluded that the revenues from the VAAT Complementation are relevant for the expansion of the offer of Early Childhood Education in these municipalities and that the level of complementation provided by the revenues received is a factor that interferes with the proportion of growth of this offer.

Keywords: Right to education; early childhood education; financing; Fundeb; educational policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modalidades de complementação da União ao Fundeb Permanente.	69
Figura 2 – Complementação VAAF, VAAT e VAAR distribuídas em 2023.	82
Figura 3 – Modelo de análise	90
Figura 4 – Síntese das características dos municípios que receberam a Complementação VAAT de 2021 a 2023.	114
Figura 5 – Movimentação das matrículas de Educação Infantil, no período de 2020 a 2023, nos municípios que receberam a Complementação VAAT nos anos de 2021 a 2023.....	122
Figura 6 – Síntese das características dos agrupamentos obtidos na análise de <i>clusters</i>	136

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese dos substitutivos apresentados à EC nº 15/2015 e dos pareceres da relatora da comissão especial na Câmara dos Deputados.....	60
Quadro 2 – Fatores de ponderação Fundeb Permanente 2021 a 2024, Brasil, 2023.83	
Quadro 3 – Síntese dos indicadores utilizados para a caracterização dos municípios87	
Quadro 4 – Síntese dos indicadores utilizados no modelo de análise.....	91
Quadro 5 – Municípios selecionados por Região e por Unidade da Federação, Brasil, 2023.....	97

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização espacial dos municípios selecionados, Brasil, 2023	99
Mapa 2 – Valor Aluno Ano por municípios, Brasil, 2021	103
Mapa 4 – Taxa de atendimento de 4 e 5 anos, Brasil, 2020.....	109
Mapa 3 – Taxa de atendimento de 0 a 3 anos, Brasil, 2020.....	109
Mapa 5 – Distribuição espacial dos municípios que atingiram a meta do PNE (2014-2024) para o atendimento de 0 a 3 anos, Brasil, 2020	112
Mapa 6 – Distribuição espacial dos municípios que atingiram a meta do PNE (2014-2024) para o atendimento de 4 e 5 anos, Brasil, 2020	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perfil das matrículas de 0 a 5 anos, Brasil, 2007 e 2019.....	53
Tabela 2 – Complementação VAAF nos anos de 2021, 2022 e 2023.	70
Tabela 3 – Municípios que receberam a Complementação VAAT, Brasil, 2021 a 2023	72
Tabela 4 – Complementação VAAT nos anos de 2021, 2022 e 2023.	73
Tabela 5 – Complementação VAAR no ano de 2023.	81
Tabela 6 – Distribuição dos municípios por porte populacional, Brasil, 2022.	101
Tabela 7 – Características dos municípios selecionados, Brasil, 2019.	102
Tabela 8 – Características da oferta educacional nas redes municipais, Brasil, 2020	106
Tabela 9 – Taxa de atendimento da Educação Infantil nos municípios selecionados, Brasil, 2020.....	110
Tabela 10 – Taxa de crescimento das matrículas municipais de creche e pré-escola, Brasil, 2020 a 2023.....	116
Tabela 11 – Crescimento das matrículas municipais em tempo integral nos municípios que receberam Complementação VAAT e nos municípios que não receberam essa complementação, Brasil, 2020 a 2023.....	118
Tabela 12 – Crescimento das matrículas conveniadas nos municípios que receberam Complementação VAAT e nos municípios que não receberam essa complementação, Brasil, 2020 a 2023.....	120
Tabela 13 – A Complementação VAAT e a proporção de receitas próprias nos municípios que receberam essa complementação nos anos de 2021 a 2023, Brasil, 2023.....	124
Tabela 14 – Correlação das variáveis de interesse e as variáveis independentes do modelo de análise.	128
Tabela 15 – Características dos agrupamentos de municípios, Brasil, 2023	131

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAQ – Custo Aluno Qualidade

CAQi – Custo Aluno Qualidade inicial

CF – Constituição Federal

CNE – Conselho Nacional de Educação

DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

EC – Emenda Constitucional

EI – Educação Infantil

FIRJAN – Federação de Indústrias do estado do Rio de Janeiro

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

SICONFI – Sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro

SimCAQ – Simulador do Custo Aluno Qualidade

STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

UFPR – Universidade Federal do Paraná

VAAF – Valor Aluno Ano Fundeb

VAAR – Valor Aluno Ano Redução das Desigualdades

VAAT – Valor Aluno Ano Total

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 DISPUTAS EM TORNO DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	26
1.1 FUNDO PÚBLICO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS: TRIBUTAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL.....	26
1.2 A DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	30
1.3 FÓRMULAS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL E CONFLITOS REDISTRIBUTIVOS	34
2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE FUNDOS....	47
2.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEF E FUNDEB TRANSITÓRIO	47
2.2 TRAMITAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE: CONCEITOS EM DISPUTA.....	56
2.3 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEB PERMANENTE.....	68
3 DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA	85
3.1 INDICADORES, FONTES E ANÁLISE DE DADOS.....	87
4 OS MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS COM O VAAT NOS ANOS DE 2021 A 2023.....	96
4.1 LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS NO TERRITÓRIO NACIONAL	96
4.2 PORTE POPULACIONAL, CAPACIDADE TRIBUTÁRIA E RECEITAS DESTINADAS À EDUCAÇÃO	100
4.3 CARACTERIZAÇÃO DA OFERTA EDUCACIONAL	105
5 O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE.....	115
5.1 AS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PERÍODO DE 2020 A 2023	115
5.2 AS RECEITAS PARA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS QUE RECEBERAM A COMPLEMENTAÇÃO VAAT NO PERÍODO DE 2021 A 2023.....	123
5.3 CORRELAÇÕES ENTRE INDICADORES DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL E FINANCIAMENTO NO CONTEXTO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS.....	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
REFERÊNCIAS	149

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa toma como objeto de estudo o acesso à Educação Infantil no contexto da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de caráter permanente, aprovado em 2020, considerando a priorização de 50% dos recursos globais da modalidade de complementação do Valor Aluno Ano Total (VAAT) a serem aplicados nesta etapa.

Quando a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) incluiu a educação entre os direitos sociais conferiu a ela o patamar de bem público e direito fundamental a ser garantido para todos (Oliveira, 2007). Declarar a educação como direito social implica demarcar que a sua realização depende da formulação e da implementação de políticas públicas e da destinação de recursos públicos para seu financiamento. No âmbito da Educação Infantil essa declaração representa um marco histórico, uma vez que ela deu ao cuidado e à educação das crianças pequenas o *status* de direito e, pela primeira vez na legislação brasileira, demarcou a obrigatoriedade do Estado na sua garantia.

Desde então, a legislação brasileira tem passado por alterações que impactaram diretamente na oferta e organização dessa etapa. Dentre essas mudanças, destaca-se a Emenda Constitucional (EC) nº 59, aprovada em novembro de 2009, que tornou compulsória a matrícula dos quatro aos dezessete anos de idade e estabeleceu que a oferta para as crianças em idade correspondente à da pré-escola deveria ser universalizada até o ano de 2016. De forma complementar, o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), ainda estabeleceu que a ampliação do acesso deveria acontecer de forma a também atender, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos até 2024.

Os dados do Relatório do 5º Ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2024), produzido a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), indicam que, no ano de 2022, o percentual de atendimento de 0 a 3 anos era 37,3%, o que significa que havia naquele ano 4,4 milhões de crianças atendidas e 3,6 milhões de crianças que deveriam ser incluídas na creche até 2024, para que se alcançasse o atendimento mínimo de 50% previsto pelo PNE. Analisando a série histórica apresentada no documento é possível observar que, entre 2013 e 2022, foram criadas 1,1 milhão de vagas, três vezes menos do que a quantidade necessária para atingir a meta do PNE. Em relação ao atendimento de 4 a 5 anos, o

mesmo relatório apresenta dados que indicam que a universalização da pré-escola não havia sido alcançada até o ano de 2022. Cerca de 424 mil crianças entre 4 e 5 anos de idade ainda estavam fora do sistema educacional seis anos após o prazo estabelecido para a universalização desse atendimento (Brasil, 2024b).

Cabe ponderar que os indicadores de monitoramento do PNE nos apresentam um panorama geral do atendimento e que, a depender de como o direito à Educação Infantil foi tratado e garantido ao longo das últimas décadas, a taxa de matrícula de creche e pré-escola pode ser menor do que a média nacional em alguns municípios brasileiros, o que exigirá um esforço maior para a ampliação do acesso. Nesse contexto, o direito à educação das crianças de 0 a 5 anos e o financiamento necessário para sua materialização se tornam temas pertinentes dentro das pesquisas em políticas educacionais, pois possibilitam analisar em que medida se tem avançado na garantia desse direito e como o Estado Brasileiro tem respondido a essa demanda social.

A respeito dessa demanda, vale considerar que o reconhecimento da importância da educação institucional para o desenvolvimento das crianças pequenas e a relação que esse atendimento tem com a vida das famílias, em especial das mulheres que, muitas vezes, tem nele a condição para ingressar ou se manter no mercado de trabalho após a maternidade (Rosemberg, 2012), são dois fatores que têm mobilizado a pressão da sociedade sobre o poder público para a ampliação das crianças de 0 a 5 anos no sistema educacional.

Essa mobilização social coloca a Educação Infantil em disputa por espaço na agenda de políticas públicas e faz emergir a necessidade de olhar para a estreita relação entre o seu financiamento e a ampliação da sua oferta. Pois, ainda que prever em lei a responsabilidade do Estado Brasileiro para com a educação e o cuidado das crianças pequenas represente um grande avanço, essa declaração, por si só, sem a disponibilização de recursos para sua realização, não amplia o número de vagas a serem ofertadas nem garante a oferta de uma educação em condições de qualidade para todos. Essa análise da relação entre financiamento e ampliação do acesso à Educação Infantil precisa considerar que a divisão de responsabilidades sobre a oferta educacional, definida pela CF de 1988, prevê um sistema de colaboração entre os entes federados e define que os municípios são os responsáveis pela oferta da Educação Infantil. Isso implica um olhar mais atento para a disponibilidade de recursos desses entes federados.

Alves e Pinto (2020), ao analisarem os dados orçamentários dos municípios brasileiros, destacam a desigualdade de condições dos municípios para financiar o

direito à educação, mesmo com o mecanismo de redistribuição de parte dos recursos vinculados à educação no interior dos estados, estabelecido pelo Fundeb transitório, que esteve em vigência entre os anos de 2007 e 2020. Essa desigualdade e a baixa capacidade de muitos municípios brasileiros para financiar a educação, suscitam o debate em torno da necessidade de um pacto federativo que, de fato, seja colaborativo e de formas de distribuição dos recursos que sejam mais equitativas e justas diante das múltiplas realidades dos municípios brasileiros.

Considera os recursos financeiros como indispensáveis para a realização de políticas públicas, torna o financiamento da educação um objeto pertinente nas pesquisas sobre políticas educacionais. Estudos que se ocuparam de mapear a produção de conhecimento no campo nas últimas décadas (Santos, 2016; Cruz; Jacomini, 2017; Jacomini; Cruz, 2019; Oliveira, 2021) indicam o aumento do número de trabalhos com essa temática, especialmente após a aprovação do Fundef no Brasil. Entre aqueles que tratam dos Níveis, Etapas e Modalidades de Ensino, a maior parte tem ênfase no Ensino Fundamental (Oliveira, 2021). Ainda que se observe um crescimento das pesquisas que associam o financiamento ao direito à Educação Infantil, o mapeamento do campo indica a necessidade de mais produções sobre o financiamento dessa etapa (Jacomini, 2017; Jacomini; Cruz, 2019; Oliveira, 2021).

Para uma aproximação das produções acadêmicas que têm tratado, especificamente, sobre o financiamento da Educação Infantil, foi realizada uma revisão de literatura utilizando a Biblioteca de Dissertações e Teses e o banco de periódicos, disponíveis na plataforma da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Para esse levantamento, foi utilizado como filtro de busca a associação dos termos “Educação Infantil” e “Financiamento”.

A revisão das dissertações e teses, realizada em janeiro de 2022, permitiu a localização de 130 trabalhos. Após a leitura dos resumos disponíveis na biblioteca da CAPES, observou-se que, desse total, somente 40 dissertações e 3 teses tomavam o financiamento dessa etapa como objeto de estudo, enquanto os demais, provavelmente, foram localizados por conterem os termos da busca em seus títulos, resumos ou palavras-chaves. Na análise dos periódicos, realizada em outubro de 2023, foram localizados 270 artigos, dos quais 43 tratavam especificamente do financiamento da Educação Infantil. Cabe destacar que uma parcela muito pequena dessas produções apresenta e analisa dados do cenário nacional, enquanto quase a totalidade delas resulta de pesquisas de análise documental ou estudos de casos centrados em municípios,

microrregiões ou estados brasileiros, o que indica a necessidade de estudos que considerem o contexto nacional.

O financiamento das políticas de Educação Infantil predomina entre as discussões apresentadas nos trabalhos localizados. A leitura do resumo dessas produções permitiu identificar que a maior parte dos textos, 14 dissertações, 1 tese e 12 artigos, aborda a necessidade de ampliar o acesso à essa etapa, evidenciando a insuficiência de políticas efetivas para a garantia desse direito. Nesses trabalhos, o financiamento é defendido como condição para a efetivação do direito à Educação Infantil, por meio de programas e políticas públicas voltados à ampliação do acesso e à qualificação da oferta realizada para as crianças de 0 a 5 anos.

A relação entre o Fundeb e o financiamento da Educação Infantil ganhou espaço entre as pesquisas desde a aprovação do fundo. Os primeiros estudos trataram das mudanças na lógica do financiamento da Educação Infantil após a aprovação da primeira política de fundos que previu a subvinculação de recursos financeiros para essa etapa (Neiverth, 2009; Caldeira, 2010; Ribeiro, 2011; Cupello, 2011). Após a sua implementação, os estudos passaram a considerar os resultados e impactos do Fundeb para a ampliação dos recursos destinados à Educação Infantil, bem como para o acesso e as condições de oferta do atendimento das crianças de 0 a 5 anos (Santos, 2012; Santos, 2015; Lima, 2015; Gomes, 2017; Carneiro, 2018; Ferreira, 2019; Ferreira, 2020).

A esse respeito, vale considerar que, segundo os estudos localizados (Jesus, 2008; Santos, 2019; Santos, 2021; Barbosa; Silveira; Soares, 2022; Costa; Silva; Braga, 2020; Pinto; Correia, 2020), o Fundeb (2006-2020) apresentou uma organização que sugeriu a ampliação de direitos e elevação de recursos para todos os segmentos da Educação Básica e que, por isso, induziu um aumento das matrículas em segmentos, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino com baixo número de atendimento até a sua implementação, o que implica em uma melhor operacionalização do regime de colaboração e do processo de prestação contas e emissão de relatórios técnicos dos gastos com a educação.

Os trabalhos com a temática da análise orçamentária (Golçalves, 2022; Flores; Lutz, 2022; Bruno, 2022; Bruno; Silveira, 2023), disponibilidade de recursos e gasto na Educação Infantil problematizam essa questão. Partindo do pressuposto de que o Estado tem como uma de suas reponsabilidades a realização do direito à Educação Infantil, torna-se pertinente analisar a disponibilidade de recursos financeiros para garantir a materialização desse direito, ponderando sobre a natureza e o montante dos recursos

públicos. As produções publicadas a partir dessa temática analisam contas municipais, identificando o montante de recursos disponíveis, a direção dos gastos e a proporção desses gastos com a Educação Infantil.

Para além da insuficiência dos recursos e do valor do gasto público com educação, as pesquisas com a temática da relação público e privado no financiamento da Educação Infantil se ocupam de problematizar o destino dos recursos públicos. Essa é a segunda temática mais frequente entre os artigos analisados. As produções aqui consideradas investigaram contextos de municípios que têm usado o conveniamento como estratégia para a expansão do atendimento da Educação Infantil. A opção política desses municípios resulta em dois tipos distintos de atendimento, comprometendo a equidade do serviço prestado, diante da redução de gasto (Santos, 2019; Domiciano, 2020; Nascimento; Silva; Souza; Alencar, 2022; Pessanha, 2023; Carvalho; Silva, 2023; Correa; Pinto; Garcia, 2021; Pires; Arving; Domiciano, 2023).

A temática dos custos da oferta da Educação Infantil é a menos frequente entre os trabalhos aqui considerados. O primeiro dos estudos produzidos sobre o tema é de 1998 e precede a discussão do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi). A intenção da pesquisa de Oliveira (1998) era estimar o custo operacional da oferta de instituições de Educação Infantil que funcionavam por meio de uma parceria público/privada no Distrito Federal. Os demais trabalhos (Couto, 2012; Sousa, 2014; Sales; Souza, 2016; Peixoto; Araujo, 2017; Bochi Junior; Kliemann Neto, 2020; Falciano; Nunes, 2023) estabelecem o CAQi como referência para calcular os custos da oferta da Educação Infantil e problematizam a lógica do financiamento da educação brasileira, que desconsidera a especificidade das etapas da Educação Básica e os insumos necessários para a oferta de uma educação em condições de qualidade.

Os resultados das pesquisas localizadas a partir do filtro de busca não só indicam a insuficiência dos recursos destinados à Educação Infantil, como também apontam a necessidade do estabelecimento de um pacto federativo no qual a União e os estados assumam a sua função supletiva e redistributiva para com os municípios (Bruno, 2020; Bruno; Silveira, 2023). Ainda que o mecanismo do Fundeb transitório (2006-2020) representasse uma redistribuição dos recursos dentro dos estados, ao considerar apenas o número de matrículas, sem levar em conta o porte dos municípios e sua autonomia financeira, não contribuía para diminuir as desigualdades nos recursos disponíveis para a educação (Pinto, 2014).

Essa foi uma discussão que esteve presente durante toda a tramitação do Fundeb Permanente. Diante da EC nº 95/2016 (teto de gastos primários) que busca congelar os gastos sociais da União, houve grande mobilização da sociedade civil organizada para que se ampliasse a complementação da União sobre o novo fundo, uma vez que, para atingir as metas colocadas no PNE, seria necessário incorporar novos recursos para a educação.

O Fundeb Permanente foi promulgado no dia 27 de agosto de 2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113 de 25 de dezembro do mesmo ano. Além da permanência do fundo, entre outras mudanças, a EC nº 108/2020 instituiu novas regras para a complementação da União. O valor mínimo dessa complementação passou de 10% para 23% do total de recursos do fundo. Esse percentual será implementado progressivamente a partir de 2021, de forma a alcançar: 12% no primeiro ano; 15% no segundo ano; 17% no terceiro ano; 19% no quarto ano; 21% no quinto ano; e 23% no sexto ano (Brasil, 2020b).

O artigo 212-A, incorporado por meio da EC nº 108/2020, estabelece em seu inciso V que essa complementação deverá acontecer nas seguintes modalidades: 10 pontos percentuais sobre o Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF), obtido pela razão entre as receitas que compõem o fundo e o número de matrículas; 10,5 pontos percentuais, que serão aplicados em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que Valor Aluno Ano Total (VAAT), obtido pela razão entre o total de receitas recebidas pelo fundo e as matrículas da rede que não alcançarem o mínimo definido nacionalmente; 2,5 pontos percentuais nas redes públicas que, “cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades” (Brasil, 2020b).

Para o financiamento da Educação Infantil, o Fundeb Permanente apresenta dois aspectos de maior relevância. O primeiro deles é a mudança na forma de distribuição da complementação da União por meio do VAAT que, além da distribuição dos recursos subvinculados ao fundo, considera as demais receitas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) que os municípios e estados dispõem para gerir suas redes. Desse modo, além da complementação feita aos fundos estaduais, ocorrerá também o repasse de recursos diretamente aos municípios, o que é definido por Martins (2021), como “o motor redistributivo do Novo Fundeb”. Para o autor, esse modelo híbrido pode captar desigualdades que não ficavam explícitas quando se

considerava apenas os recursos da cesta-Fundeb, beneficiando municípios pobres, localizados em estados relativamente mais ricos, que não recebiam a complementação.

O segundo aspecto a ser destacado é a definição de que 50% dos recursos globais que compõem a Complementação VAAT devem ser destinados à Educação Infantil. De acordo com o parágrafo único do artigo 28 da Lei nº 14.113, esses recursos serão aplicados pelos municípios, adotando como parâmetro um indicador para Educação Infantil que estabelecerá percentuais mínimos de aplicação dos Municípios beneficiados com a Complementação VAAT. O indicador que definirá esse percentual deverá considerar obrigatoriamente: o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino; a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida (Brasil, 2020c).

Diante do cenário de um novo capítulo na história das políticas de financiamento, considerando que a Complementação VAAT visa reduzir a desigualdade no nível de capacidade de financiamento dos municípios com os menores valores da receita por matrícula e que 50% dos seus recursos globais devem ser aplicados na Educação Infantil, pretende-se responder ao seguinte questionamento: quais movimentos podem ser observados sobre as matrículas de Educação Infantil nos primeiros anos de implementação do Fundeb Permanente nos municípios que receberam a Complementação VAAT no período de 2021 a 2023?

Dessa forma, a pesquisa tem como objetivo analisar o movimento das matrículas da Educação Infantil no período de 2020 a 2023, nos municípios que receberam a Complementação VAAT consecutivamente nos três primeiros anos de vigência do Fundeb Permanente, buscando identificar possíveis relações entre o recebimento dessas receitas e a ampliação do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos nessas localidades.

Para tanto, se estabelecem-se os seguintes objetivos específicos: analisar a trajetória da Educação Infantil no contexto das políticas de fundos educacionais no Brasil; comparar os mecanismos de funcionamento do Fundeb Permanente com aqueles adotados pelas políticas de fundos que o antecederam, considerando, principalmente, as modalidades de complementação da União e a forma como a Educação Infantil é inserida nas regras de redistribuição do fundo; caracterizar os municípios que receberam a Complementação VAAT no período de 2021 a 2023, considerando o perfil populacional, a composição das receitas para a educação e o contexto da oferta educacional; analisar a movimentação das matrículas da Educação Infantil, no período

de 2020 a 2023, considerando a dependência administrativa da instituição em que a vaga é ofertada e a duração da jornada das crianças; estabelecer possíveis correlações entre a ampliação do acesso à Educação Infantil e as receitas complementares recebidas via Fundeb Permanente, identificando semelhanças entre os municípios que apresentaram maior crescimento nas matrículas municipais.

O universo da pesquisa é composto por 1.369 municípios que receberam a Complementação VAAT nos anos de 2021, 2022 e 2023, sendo pertinente destacar que o recorte temporal para a análise das matrículas abrange o último ano de vigência do Fundeb transitório e o ano mais recente de dados consolidados até a conclusão deste estudo. Diante da natureza do problema aqui apresentado, a opção metodológica para a coleta e a análise dos dados parte de uma abordagem quantitativa que fará uso de indicadores elaborados a partir de dados disponíveis em bancos oficiais e nas portarias de operacionalização do Fundeb permanente.

Segundo Jannuzzi (2002), o uso de indicadores é um recurso metodológico, “empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma”. Tais indicadores, que são em geral medidas quantitativas, apontam, indicam, aproximam e traduzem em termos operacionais as dimensões sociais (Jannuzzi, 2005). Sendo assim, eles podem ser usados para quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas).

A pesquisa empírica aconteceu em três etapas. A primeira delas consistiu na construção da base de dados com variáveis que, considerando o recorte temporal do estudo, terão como fonte os dados municipais elaborados e organizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Censo Escolar (INEP); as informações contábeis, orçamentárias e fiscais disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e as estimativas e definições em relação aos valores da Complementação VAAT publicadas em portarias interministeriais e em portarias específicas do INEP. A segunda etapa da pesquisa tratou da caracterização dos municípios no que se refere ao perfil demográfico, à oferta educacional realizada por eles, em especial a da Educação Infantil, e à composição das receitas destinadas ao financiamento educacional. A terceira etapa da pesquisa consistiu no cotejamento dos dados de matrículas dos anos de 2020 e 2023, a fim de perceber possíveis mudanças na oferta da Educação Infantil, buscando identificar em quais contextos a ampliação do acesso está mais associada aos mecanismos de redistribuição da Complementação VAAT.

Para a apresentação e discussão dos resultados obtidos, foi utilizada a estatística descritiva, que tem como objetivo “introduzir técnicas que permitam organizar, resumir e apresentar estes dados de tal forma que possamos interpretá-los à luz dos objetivos da pesquisa” (Barbetta, 2002, p. 69). Desse modo, foram usadas medidas descritivas de tendência central, como a média e a mediana, medidas separatrizes, como os quartis e percentis, e medidas de dispersão, como o desvio padrão e o coeficiente de variação. Essas medidas, aplicadas aos indicadores quantitativos da pesquisa, possibilitaram identificar em quais aspectos os municípios se mostram mais homogêneos ou mais heterogêneos, no que se refere ao contexto da oferta educacional e à composição das receitas destinadas para a educação.

Para identificar em quais contextos ou configurações dos municípios a Complementação VAAT parece estar associada à ampliação do acesso, foi realizada uma análise multivariada que considerou conjuntamente as três dimensões de indicadores: acesso à Educação Infantil, contexto dos municípios e financiamento. Para tanto, foi utilizado o método de *cluster* hierárquico aglomerativo com a técnica *Ward's Method*. Essa metodologia visa agrupar objetos em *clusters* ou grupos homogêneos internamente e heterogêneos entre si, de acordo com características previamente selecionadas (BARBETTA, 2011).

O texto está organizado em cinco capítulos. O primeiro aborda as disputas em torno do sistema de financiamento da educação brasileira, apresentando o contexto de desigualdades da capacidade orçamentária e fiscal dos municípios brasileiros, reforçado pelo sistema de tributação e pela distribuição de renda no país. Nesse capítulo também são tratadas questões relacionadas à distribuição das receitas orçamentárias e aos conflitos distributivos em torno das fórmulas de financiamento educacional. O segundo capítulo faz uma retomada da trajetória das políticas de fundos Fundef e Fundeb transitório e seus impactos sobre a garantia do direito à Educação Infantil, apresentando as novas regras de funcionamento do Fundeb Permanente, em especial aquelas relacionadas à parcela da Complementação VAAT que deve ser destinada ao financiamento da Educação Infantil. O terceiro capítulo é dedicado à apresentação da metodologia utilizada na construção deste estudo, ou seja, nele foram explicitadas as escolhas metodológicas para a pesquisa empírica. O quarto capítulo apresenta os resultados do estudo empírico a partir da caracterização dos municípios que receberam a Complementação VAAT de 2021 a 2023, comparando as características observadas com o conjunto de municípios brasileiros. O quinto capítulo apresenta a movimentação

das matrículas da Educação Infantil e os resultados da correlação entre essa movimentação e os dados sobre as receitas da Complementação VAAT. Por fim, são apresentadas as considerações finais, que sintetizam a análise dos resultados observados na pesquisa empírica.

1 DISPUTAS EM TORNO DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A discussão sobre o financiamento da educação tem se tornado cada vez mais presente nas produções do campo de pesquisa em políticas educacionais (Jacomini; Cruz, 2019; Oliveira, 2021). Assim como afirma Simões (2021), a revisão de literatura sobre o tema indica que três aspectos são fundamentais nos estudos sobre o financiamento da Educação Básica: a forma como é composto o orçamento destinado à educação, os critérios usados para a distribuição desses recursos e o uso deles pelos sistemas de ensino e escolas.

Neste capítulo são apresentadas algumas reflexões sobre as disputas em torno da composição das receitas destinadas à educação e as fórmulas de financiamento usadas para a sua distribuição, problematizando a capacidade do sistema de financiamento educacional brasileiro de redistribuir recursos e reduzir desigualdades entre os municípios. Para tanto, na primeira seção é realizada uma contextualização sobre o sistema tributário brasileiro e o perfil da arrecadação no país. Na segunda seção é abordada a questão da desigualdade entre os municípios, no que se refere à distribuição das receitas orçamentárias e daquelas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A última seção se ocupa das reflexões sobre a elaboração de formas de distribuição dos recursos destinados à educação.

1.1 FUNDO PÚBLICO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS: TRIBUTAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

O fundo público é cada vez mais relevante para compreender a disputa dos recursos em uma economia (Salvador, 2020), sobretudo em um cenário de contestação dos gastos sociais e de ajuste fiscal, como o que tem se configurado no Brasil nos últimos anos. O fundo público é definido por Salvador (2020) como a capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos para realizar intervenções por meio de políticas públicas, sejam elas de caráter econômico ou social, que têm o potencial de alterar ou transformar a realidade de um país ou região. Sendo assim, as decisões orçamentárias não podem ser vistas como ações de caráter meramente formal ou instrumental, pois elas são fruto das negociações a respeito do que Salvador (2017) chama de “quotas de sacrifício” sobre os membros da sociedade, no que se refere ao financiamento do Estado. Dito de

outra forma, elas definem sobre quem recairá o custo das ações do Estado e sobre quais direitos serão garantidos, quais grupos serão privilegiados e quais políticas serão priorizadas naquele determinado contexto.

Para Salvador (2020), o conflito distributivo em torno do fundo público pode ser compreendido tanto pela política de captação de recursos quanto pela política da sua aplicação (Salvador, 2020). A primeira parte deste capítulo apresenta algumas reflexões do ponto de vista da captação de recursos. Desse modo, é pertinente destacar que a forma como o Estado arrecada os recursos fiscais é uma questão distributiva fundamental (Sendretti, 2017). Os tributos, além de serem parte essencial da estrutura pública e administrativa, são objetos de disputa em torno dos quais reivindicações de justiça política e distributiva podem ser construídas e reivindicadas (Sendretti, 2017).

Para Musgrave (1980), o sistema de tributação pode ser desenhado para uma série de propósitos políticos. Dentre suas principais funções, o autor destaca a *allocation function*, que pode ser entendida como a capacidade do Estado de alocar recursos em serviços sociais (*social goods*) ou bens privados, a *distribution function*, que se refere ao ajuste da distribuição de renda e riqueza para garantir o que a sociedade pactua como um estado de distribuição “justo” ou “equitativo” e a *stabilization function*, como o uso da política orçamentária como meio de manter um alto nível de emprego, um grau razoável de estabilidade do nível de preços e uma taxa apropriada de crescimento econômico (Musgrave, 1980, p. 6).

Em certa medida, as três funções definidas por Musgrave têm impactos distributivos sobre a sociedade, contudo, a função distributiva é a que tem relação direta com essa finalidade. Sandretti (2017) afirma que a discussão teórica e o debate político em torno dessa função se desenvolvem a partir da disputa sobre a progressividade, proporcionalidade e regressividade dos tributos cobrados, em especial, àqueles que se referem à renda e ao capital, o que pode ser sintetizado como a disputa, em uma sociedade desigual, sobre quem deve e quanto deve pagar e com qual grau de diferenciação.

Segundo Musgrave (1980), a redistribuição enquanto mecanismo fiscal é implementada mais diretamente por meio de esquemas de transferência de impostos que combinam a tributação progressiva dos rendimentos das famílias com maiores rendimentos com subsídios para aquelas de menor. O autor destaca que, de forma alternativa, a redistribuição também pode acontecer por meio de impostos progressivos utilizados, especialmente, para financiar serviços públicos que beneficiam diretamente

as famílias de baixa renda ou por uma combinação de impostos sobre bens adquiridos por consumidores de alta renda e a previsão de uma série de subsídios a outros produtos que são utilizados por consumidores com rendas menores.

Baker e Green (2018) destacam que, na literatura estadunidense, os estudiosos da política tributária sugerem dois modelos possíveis para um tratamento justo de contribuintes desiguais, um estruturado a partir do modelo de benefícios e outro a partir do padrão de capacidade. No modelo de benefícios, a carga tributária deve incidir mais sobre aqueles que farão maior uso dos serviços financiados com os impostos cobrados, enquanto no modelo de capacidade, os indivíduos com maior capacidade financeira devem pagar mais impostos. Para Salvador (2020), é na correlação de forças políticas e sociais que se encontra a base para as decisões sobre o padrão e a composição da carga tributária que pode pesar mais ou menos sobre as diferentes faixas de renda ou do patrimônio, à medida em que se avança na hierarquia social.

Sandretti (2017) afirma que, atualmente, a justificação de normas tributárias baseadas sobre o princípio da capacidade contributiva é a mais corrente na legislação tributária internacional e que, de certa forma, ela está presente na estrutura tributária brasileira quando esta estabelece as alíquotas progressivas na cobrança do imposto de renda. Contudo, é preciso considerar que apenas a progressividade do imposto de renda não garante um sistema tributário progressivo, uma vez que a política tributária brasileira não tributa os rendimentos mais elevados não originários do trabalho, como aluguéis, aplicações financeiras, lucros e dividendos, tampouco o patrimônio na mesma proporção (Salvador, 2016).

Ao analisar os dados da Receita Federal sobre o recolhimento do imposto de renda no período de 2007 a 2013, Salvador (2016) chama a atenção para a alta concentração de renda no país, apontando que, do montante de 5,8 trilhões de reais de bens e direitos declarados ao Fisco, em 2013, cerca de 42% eram de propriedade de apenas 726.725 pessoas. Os dados apresentados pelo autor revelam uma brutal concentração de riqueza quando 0,36% da população brasileira possuía a 45,54% do PIB do Brasil, em 2014. O autor ainda chama a atenção para a baixa eficácia distributiva do sistema tributário atual, que tributa os rendimentos de capital e de outras rendas da economia com alíquotas inferiores das que incidem sobre a renda do trabalho.

Os dados da Receita Federal, organizados por Salvador (2016), ainda assinalam as desigualdades entre as Unidades da Federação e a alta concentração de renda nos estados do Sul e Sudeste. Em 2013, mais de 2/3 do montante informado na forma de

bens e direitos estavam assim distribuídos: São Paulo: 41,26% (21,7% da população total); Rio de Janeiro: 12,14% (8,1% da população total); Minas Gerais: 8,07% (10,2% da população total); Paraná: 7,27% (5,5% da população total); e Rio Grande do Sul: 6,97% (5,5% da população total). O autor também destaca que quanto mais importante economicamente for a Unidade da Federação, menor é a sua participação relativa nos rendimentos tributáveis dos seus habitantes, isto é, os contribuintes desses estados são, proporcionalmente, os mais beneficiados pelas isenções tributárias. Naquele ano, cerca de 55% dos rendimentos recebidos pelos declarantes do estado de São Paulo eram advindos de rendas tributáveis, enquanto 81% dos rendimentos recebidos pelos contribuintes do Acre vinham basicamente de rendas submetidas à tributação.

Outro fator que precisa ser considerado para caracterizar a progressividade ou regressividade de um sistema tributário é o tipo de imposto que predomina na composição da carga tributária. Quando decompomos a distribuição da carga tributária nacional, considerando impostos diretos e indiretos e a capacidade contributiva dos indivíduos de diferentes níveis de renda, observamos um cenário no qual, em termos comparativos, a maior parte da renda dos mais pobres, e não a dos mais ricos, é destinada ao pagamento de impostos (Sandretti, 2017).

Os dados do “Estudo da carga tributária de 2020”, realizado e disponibilizado pela Receita Federal, permitem identificar as bases de incidência da tributação naquele ano e visualizar que 72% da arrecadação foi resultante de tributos cobrados sobre bens e serviços (45%) e sobre as folhas de salários (27%). Em 2020, a arrecadação tributária foi responsável por 31,58% da composição do PIB brasileiro, sendo que, desse percentual, apenas 8,67% se referem à renda e ao patrimônio (Brasil, 2021c). É por esse cenário que Salvador (2020) afirma que, no Brasil, historicamente, a população de baixa renda tem suportado uma elevada tributação indireta, pois quase metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo, o que contribui para piorar a distribuição de renda.

Fagnani (2018) destaca que, em comparação com outros países, temos a maior carga tributária incidindo sobre o consumo que acaba por capturar a proporção maior da renda dos pobres e parcela menor da renda das classes mais abastadas. Isso faz com que o Brasil caminhe na contramão de outros países capitalistas relativamente menos desiguais. A realização de uma reforma tributária é, segundo Oliveira (2012), a solução mais efetiva e simples no plano formal e a mais complexa no plano político. Fagnani (2020), ao fazer uma retomada das propostas de reforma apresentadas nos últimos

anos, sinaliza que a discussão tem se centrado na simplificação ou unificação da cobrança de impostos, o que, segundo o autor, não enfrenta o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro e ainda coloca em risco o financiamento das políticas sociais ao extinguir a vinculação de recursos para áreas como a educação e a seguridade social.

Nesse mesmo sentido, Salvador (2016) afirma que as tributações de renda e de patrimônio nunca ocuparam lugar de destaque na agenda nacional e nos projetos de reforma tributária após a Constituição de 1988. Para o autor, uma reforma tributária necessária seria aquela pautada pela retomada dos princípios de equidade, de progressividade e da capacidade contributiva no caminho da justiça fiscal e social, priorizando a redistribuição de renda. Como se discutirá na sequência deste capítulo, a operacionalização dessa perspectiva equalizadora torna-se particularmente complexa em um Estado Federativo (Oliveira, 2012) com a dimensão territorial como a do Brasil.

1.2 A DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Para Araujo (2013), discutir equalização no contexto brasileiro implica considerar duas questões relevantes: o (des)equilíbrio vertical, constituído pela distribuição de encargos, competências e recursos entre governo central e governos subnacionais, e o (des)equilíbrio horizontal, que diz respeito às diferenças entre governos subnacionais na capacidade de prestação de serviços públicos. Para a autora:

Tanto o (des)equilíbrio vertical quanto o (des)equilíbrio horizontal têm estreita relação com o grau de centralização/descentralização de três importantes dimensões: a) gasto-execução das políticas públicas de cada esfera de governo, b) bases próprias de arrecadação de cada esfera de governo e c) montante e forma das transferências intergovernamentais necessárias à execução das políticas públicas (transferências entre esferas de governo). (Araujo, 2013, p. 790)

Sobre as duas primeiras dimensões apontadas pela autora importa demarcar que, ao incluir o município como um terceiro ente federado, a CF de 1988 criou um arranjo federativo único que não previu a adequada fonte de recursos para a garantia de serviços públicos descentralizados, ao mesmo tempo em que ampliou suas responsabilidades dos entes subnacionais com os direitos sociais (Araujo, 2013).

Em relação à responsabilização das esferas locais pela oferta educacional, Pinto (2014) chama a atenção tanto para a tendência da descentralização das políticas

educacionais adotadas nos países da América Latina quanto para a longa tradição brasileira de responsabilizar os municípios por essa oferta, que se intensificou após a aprovação do Fundef em 1996. Para o autor, essas políticas se deram sob o argumento de melhoria da eficiência na alocação dos recursos e da possibilidade de maior controle social da ação do Estado diante de políticas de execução local. A esse respeito, o autor alerta para o fato de que a história dos municípios é marcada pela intervenção constante dos governos federal e estadual e pela falta de recursos tributários, o que explica a sua dependência dos demais níveis de governo e suscita uma preocupação com a equidade.

Para Pinto (2012), a quantidade de recursos que os municípios dispõem para gerir suas escolas é uma questão chave no debate sobre federalismo, pois boa parte deles possui uma capacidade mínima de arrecadação, o que se deve ao fato de que os principais tributos municipais (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – e Imposto sobre Serviços de Qualquer natureza – ISS) só terem um potencial significativo de arrecadação nos municípios de maior porte.

Bremaeker (2020) demonstra que essa é a realidade de uma pequena parte das cidades brasileiras. A partir das estimativas da população, realizadas pelo IBGE para o ano de 2019, e da análise das finanças municipais do mesmo ano, o autor evidencia que a maior parte das cidades brasileiras (66%) tem uma população de até 20 mil habitantes, o que é classificado pelo mesmo instituto como um pequeno porte populacional. Esses municípios concentram somente 14,36% da receita orçamentária, composta pelas receitas tributárias, pelas receitas de transferências e demais receitas arrecadadas pelos municípios. Por outro lado, aqueles de grande porte, com mais de 100 mil habitantes, segundo o IBGE, representam apenas 5,8% do total de municípios no país e concentram 58% da receita orçamentária municipal (Bremaeker, 2020).

Ao analisar as finanças municipais de 2019, Bremaeker (2020) apresenta dados que possibilitam ter a dimensão da baixa autonomia financeira desses entes federados e da forte dependência de recursos recebidos de outras instâncias governamentais para a composição de suas receitas. Considerando os dados de 5.057 municípios, declarados à Secretaria do Tesouro Nacional naquele ano, o autor aponta que a receita média dos municípios era composta da seguinte forma: 23% correspondiam ao montante da tributação municipal (recursos próprios), 65% eram provenientes de transferências intergovernamentais (constitucionais e voluntárias) e 12% advinham de outras receitas.

A composição das receitas municipais por grupos de habitantes, estabelecidos por Bremaeker (2020), evidencia o desequilíbrio horizontal apontado por Araujo (2013).

A mais nítida desigualdade é observada na distribuição da receita tributária, aquela arrecadada diretamente pelos municípios, uma vez que a média de arrecadação nacional só é superada naqueles com população superior a 200 mil habitantes. Em 2019, esses municípios representavam apenas 2,75% das cidades brasileiras e concentravam 72,34% da arrecadação municipal total (Bremaeker, 2020). A desigualdade na arrecadação de recursos próprios fica explícita quando se observa que a soma da arrecadação tributária dos dois municípios mais populosos do país, São Paulo e Rio de Janeiro, supera o percentual de 53% de receita tributária total arrecadada em 2019.

Os dados sobre a participação das receitas provenientes de transferências intergovernamentais na composição das receitas municipais indicam que esses recursos são mais importantes para os municípios de menor porte demográfico. Naqueles com até 2 mil habitantes, as transferências representam 90% da receita total e superam os 80% para os grupos com a população de até 50 mil habitantes, sendo necessário ponderar que eles representavam mais de 87% do total de municípios em 2019 (Bremaeker, 2020).

Diante disso, é pertinente considerar que, se por um lado o reconhecimento do município como um ente federado trouxe a possibilidade de ampliar a participação direta do cidadão na administração dos serviços públicos, por outro, significou também a ampliação das dificuldades para estabelecer um equilíbrio federativo e medidas de igualdade na prestação desses serviços à população, tendo em vista a heterogeneidade das demandas municipais e de suas capacidades orçamentárias (Araujo, 2010). Essa organização federativa, marcada estruturalmente pela tensão igualdade/desigualdade, tem desdobramentos no direito à educação, uma vez que “a igualdade/desigualdade territorial de poder político e econômico, bem como da capacidade fiscal têm incidência direta nas iguais/desiguais oportunidades educacionais” (Araujo, 2010, p. 233).

Em relação ao financiamento educacional, é pertinente destacar que é sobre a Receita Líquida de Impostos (RLI) que incide a vinculação orçamentária que serve de base para o sistema de financiamento da educação no país. Essa receita é composta por impostos municipais e transferências constitucionais de parte dos impostos estaduais e federais, no caso dos municípios. Alves e Pinto (2020), ao analisar as múltiplas realidades dos municípios, destacam o quanto os valores dessa receita por habitante apresentam grande variação no contexto brasileiro. Tomando como base o ano de 2017, os dados apresentados pelos autores indicam que, em 90% dos municípios, os valores da RLI *per capita* anual variava de R\$ 840 a R\$ 4.963 naquele ano.

Para analisar o desdobramento dessa desigualdade sobre as receitas disponíveis e no gasto em educação, Alves e Pinto (2020) utilizaram as variáveis “receita aluno/mês” e “gasto aluno/mês”. A receita aluno mensal é calculada pela razão entre a Receita Potencial mínima vinculada para a educação básica (RPEb)¹ e o número de matrículas de instituições municipais e conveniadas ao município, dividida por 12 meses. Os autores destacam que, em 50% dos municípios brasileiros, essa receita é de R\$ 427 por mês, sendo possível observar que pelo menos um quarto deles possuía menos de R\$ 329 mensais. Os dados analisados revelam a desigualdade de condições dos municípios para financiar o direito à educação, mesmo com os mecanismos do Fundeb, que distribui uma parte dos recursos vinculados à educação da RLI de acordo com o número de matrículas (Alves; Pinto, 2020). A mesma desigualdade é observada na análise do gasto aluno/mês das redes públicas municipais. O gasto aluno/mês é obtido pela divisão entre as despesas declaradas com a Educação Básica e o número de matrículas de instituições municipais e conveniadas ao município, dividida por 12 meses. Os autores apontam que o gasto aluno/mês foi de até R\$ 534 em metade dos municípios em 2017, um valor que, de acordo com Alves e Pinto (2020), equivale a menos da metade da mensalidade de algumas das escolas privadas frequentadas pela classe média e a muito menos do que o gasto por aluno dos países desenvolvidos. Além disso, interessa destacar que, em 90% dos municípios, esse valor variava de R\$ 326 a R\$ 979, o que indica uma grande dispersão e desigualdade nessa variável.

Na análise do investimento público nas redes municipais brasileiras, Alves e Pinto (2020) ainda destacam dois aspectos interessantes sobre os maiores valores de gasto aluno/mês praticados no ano de 2017. O primeiro deles se refere ao fato de que os resultados sugerem que os municípios muito pequenos e com baixo percentual de oferta sob sua administração conseguem ter maior nível de gasto por aluno, o que é definido pelos autores como uma transferência da responsabilidade pela oferta para a rede estadual. O outro destaque está sobre os municípios que apresentam um valor de gasto por aluno mais elevado por terem uma receita própria de impostos por habitante elevada, mas que também não assumem a maior parcela das matrículas da Educação Básica. Nas duas situações se observa um gasto aluno elevado que só beneficia uma pequena parcela dos estudantes daquelas localidades, além do estabelecimento de dois padrões de atendimento: um para os alunos que frequentam uma rede municipal com

¹ RPEb: $RLI \times 25\%$ - receitas destinadas ao Fundeb + receitas recebidas do Fundeb + Salário Educação (cota municipal) + complementação da União ao Fundeb.

parâmetros diferenciados de oferta (melhores salários dos profissionais, menor número de alunos por turma, bom nível de equipamentos e infraestrutura); e outro para aqueles que frequentam escolas estaduais mantidas basicamente pelos parâmetros do gasto por aluno do Fundeb (Alves; Pinto, 2020).

Estudos que têm se ocupado da análise das políticas educacionais no contexto dos municípios brasileiros (Alves; Pinto, 2020; Alves; Silveira; Bruno, 2020; Alves; Silveira; Schneider, 2019; Bruno, 2020) apontam para uma pluralização de redes e sistemas de ensino com realidades socioeconômicas e políticas distintas, bem como uma capacidade técnica, orçamentária e administrativa bastante desigual. Isso permite que um aluno de uma rede ou de um sistema de ensino municipal de dada região metropolitana, por exemplo, não tenha as mesmas condições de acesso, permanência e qualidade de oferta educacional garantidas a um estudante que reside no município vizinho.

Nesse cenário, é pertinente considerar a dimensão do montante e forma das transferências intergovernamentais necessárias à execução das políticas públicas, destacada por Araujo (2013) como um dos aspectos relevantes para a equalização do (des)equilíbrio vertical e horizontal do federalismo brasileiro. Para uma perspectiva equalizadora, o papel e a atuação do governo central se tornam imprescindíveis, pois as diferenças entre capacidades econômicas e fiscais, que impactam em diferentes ofertas de serviços públicos, não podem ser resolvidas pelos governos subnacionais, dadas as disparidades em termos de arrecadação e em termos de provisão de bens e serviços públicos (Araujo, 2013). A viabilidade dessa ação do governo central depende, contudo, da correlação de forças que se estabelece entre os entes federados, que podem se mostrar mais ou menos favoráveis a essa ação, assim como das decisões sobre as fórmulas de redistribuição das receitas (Araujo, 2013), influenciadas diretamente pelo entendimento do que consiste uma distribuição justa e aceitável em determinada sociedade.

1.3 FÓRMULAS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL E CONFLITOS REDISTRIBUTIVOS

As discussões sobre o papel redistributivo das políticas fiscais ou sociais têm como disputa a determinação de “quem ganha” e “quem perde” na federação, de quem deve arcar com os custos das políticas públicas e de quem deve colher os benefícios destas (Rubinstein, 2010). É nesse sentido que Salvador (2020) afirma que a decisão sobre os gastos e investimentos públicos e as suas fontes de recursos não é somente econômica, mas também advém de escolhas políticas. É na composição do orçamento público e nas decisões sobre sua aplicação e distribuição que visualizamos, de forma mais concreta, a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos. Oliveira (1988) afirma que o padrão de financiamento público se constitui em uma verdadeira esfera pública permeada por disputas que seguem regras preestabelecidas e consensuais.

No debate sobre “quanto” e “onde” devem ser gastos os recursos públicos, frequentemente, os direitos sociais são “culpados” pela oneração das contas públicas, sob o argumento de que a proporção das despesas sociais cresce em um ritmo maior do que o da produção nacional. Ao tratar desse impasse no modelo de estado francês, Rosanvallon (1997) nos provoca a pensar se a contestação dos custos dos direitos sociais ocorre por um problema de equilíbrio do financiamento (a existência de um déficit) ou por problemas na repartição do financiamento (distribuição na cobrança de imposto e uso dos serviços públicos). Para o autor, o que está em contestação não é apenas o tamanho do Estado ou o peso das questões sociais, mas também as relações do Estado com a sociedade e as próprias relações sociais.

Para Rosanvallon (1997, p. 19), há soluções financeiras teóricas capazes de enfrentar tanto o déficit do financiamento quanto os problemas da sua repartição, mas a sua aplicação se torna difícil, pois elas “acarretam consequências que são de ordem social e política”, porque mexem com “o equilíbrio social existente entre os indivíduos, as categorias sociais e os agentes econômicos”. Sendo assim, é possível afirmar que o problema do financiamento dos direitos sociais não se trata apenas de um “impasse financeiro”, mas também de um problema sobre o “grau de socialização tolerável de um certo número de bens e serviços” (Rosanvallon, 1997, p. 19).

Em parte, isso se explica pela percepção de que a redistribuição não se faz apenas nos extremos, dos mais ricos para os mais pobres, mas tem alcance sobre toda a sociedade, o que gera certo sentimento de injustiça à medida que cada um é levado a se comparar com seus próximos e não com aqueles que se acham muito abaixo ou muito acima de si (Rosanvallon, 1997). Segundo Rosanvallon (1997), é nesse cenário que o

paradoxo igualitário produz seus efeitos mais fortes e que a paixão pela igualdade se mistura mais com o desejo de diferença. Para o autor, a redução das “pequenas” desigualdades é bem menos aceita quando inscritas em um contexto social em que são atravessadas por inúmeros outros fatores de diferenças entendidas como legítimas ou ilegítimas (Rosanvallon, 1997, p. 31).

Sendo a educação um direito social, as decisões sobre as políticas públicas que visam a sua garantia e as regras que determinam o seu financiamento também são perpassadas pelas disputas sobre os recursos públicos e pela natureza das relações sociais. Baker e Green (2018) afirmam que as políticas de financiamento da educação, seja do ponto de vista da alocação quanto da distribuição de recursos, podem ser tomadas sob a perspectiva do contribuinte e/ou do filho, ou seja, elas podem estar pautadas na capacidade tributária e no quanto cada um está disposto a pagar e/ou na garantia dos recursos necessários para a oferta de uma educação pública adequada.

Historicamente, os níveis de financiamento foram determinados tomando como base a razão entre a receita total vinculada à educação e o número de alunos no sistema (Baker, 2018). Assim, a restrição orçamentária, ou receita total disponível, e o total de matrículas de alunos têm sido os principais determinantes do nível de financiamento ou alocação básica de recursos. Para Baker (2018), até certo ponto, isso sempre será verdade, porém, o autor afirma que as estimativas razoáveis do “custo” de produzir a oferta educacional desejada podem revelar que as preferências quanto à tributação e as preferências quanto à qualidade desejada da educação pública estão desalinhadas, significando que uma ou outra deve ser ajustada. Para ilustrar, o autor compara a situação a de um indivíduo que quer comprar um Cadillac Escalade, mas deseja gastar apenas US\$ 25.000. Após uma pequena pesquisa, ele descobre que pode comprar um Ford F-150 por US\$ 25.000 ou um Escalade por US\$ 65.000. Diante disso, ele deve escolher entre: comprar o carro que cabe no orçamento pré-estabelecido; aumentar seus gastos para permitir a compra do carro que deseja; ou escolher um carro diferente com preço ou qualidade intermediária.

No Brasil, as decisões sobre o financiamento da educação não têm priorizado a qualidade da oferta educacional, mas sim a efetivação de um gasto possível, uma vez que seus mecanismos consideram a distribuição dos recursos já disponíveis e não aqueles necessários para a garantia de condições que materializem essa qualidade. Sobre esses mecanismos, é pertinente destacar que eles funcionam a partir da vinculação constitucional da RLI que deve ser aplicada na Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino (MDE) e da subvinculação das receitas destinadas à educação, distribuídas pelas políticas de fundos.

Quanto à vinculação da RLI cabe destacar que a CF de 1988, em seu art. 212, estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios 25%, no mínimo, da receita líquida de impostos (RLI) vinculados à MDE (Brasil, 1988). Para o cálculo da RLI, somam-se, à receita dos entes federados, as transferências constitucionais recebidas e abatem-se as transferidas. Farenzena (2005) afirma que a história do financiamento da educação no país mostra que a vinculação constitucional adotada, com algumas interrupções, desde 1934, cumpriu um importante papel em assegurar um mínimo de estabilidade financeira ao setor. Contudo, a previsão de um dado percentual de recursos não garante que o montante de recursos seja adequado para assegurar um ensino de qualidade e tampouco resolve o problema da insuficiência e da desigualdade de recursos entre estados e municípios para a efetivação do direito à educação. Parte disso se explica pelo fato de que a vinculação considera os recursos disponíveis e não o custo real de cada etapa e os contextos locais.

As políticas de fundos adotadas a partir de 1996 instituíram a subvinculação de parte das receitas destinadas à educação, incluindo impostos estaduais e a receita das transferências constitucionais, para a composição de fundos de natureza contábil no âmbito dos estados e do DF. Por seu caráter automático, as transferências da política de fundos, que independe da adesão ou da vontade dos agentes públicos, o percentual de composição do fundo é retido e só é repassado aos municípios e às redes estaduais a partir da contabilização das matrículas próprias de cada rede de ensino. Com isso, o Fundef e o Fundeb, objetos de discussão do próximo capítulo, instituíram um mecanismo de distribuição dos recursos dentro dos estados. Contudo, ao considerar apenas o número de matrículas como critério de distribuição, sem levar em conta o porte dos municípios e sua autonomia financeira, não foram suficientes para diminuir as desigualdades nos recursos disponíveis para a educação (Pinto, 2014).

As experiências internacionais indicam um crescente uso de fórmulas de financiamento (*funding formulas*) para a distribuição dos recursos (Simões, 2021). Essas iniciativas utilizam fórmulas matemáticas que definem que parcela dos recursos do orçamento da educação cada escola deve receber. Ainda que uma parte significativa dessas experiências utilize a escola como unidade alocativa, Simões (2021) afirma que as fórmulas de financiamento também podem ser usadas como mecanismo para a

alocação de recursos do nível central para os níveis subnacionais, podendo ser usadas simultaneamente por dois ou mais níveis administrativos. O processo de elaboração e implementação das fórmulas de financiamento envolve discussões e negociações políticas, pois, como afirma Fazekas (2012), decidir sobre a qualidade esperada da escolaridade é, por natureza, uma decisão política. Esse processo envolve tanto a definição dos critérios para a distribuição, quanto uma definição operacional que preveja como cada componente será incluído na fórmula de financiamento, os indicadores que serão utilizados e o peso que cada critério terá no valor a ser distribuído (Simões, 2021).

Em uma revisão dos regimes distributivos existentes em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Europeia, Fazekas (2012) destaca quatro grupos de variáveis utilizadas na elaboração de fórmulas de cálculo que utilizam a escola como unidade de análise. O primeiro grupo de variáveis apresentado por Fazekas (2012) se refere ao número de alunos e o nível de escolaridade. Segundo o autor, essas são as variáveis mais utilizadas e, em muitos países, consistem no único critério para a distribuição dos recursos. O segundo grupo é composto por variáveis baseadas nas necessidades de cada contexto. As fórmulas estruturadas a partir delas incluem a demanda de prever recursos adicionais para o atendimento de alunos com dificuldades de aprendizagem ou provenientes de contextos socioeconômicos desfavorecidos. O grupo de variáveis baseadas no currículo reconhece as diferentes implicações de recursos para a oferta de programas de educação aprimorados e específicos, como música, idiomas ou educação esportiva. Por fim, o grupo das variáveis baseadas nas características da escola reflete os diferenciais de custo decorrentes das condições de oferta das escolas que envolvem seu porte, localização, estrutura material e características dos profissionais que nela atuam.

Diante das variáveis apresentadas, Fazekas (2012) destaca que a elaboração das fórmulas de financiamento tem sido, historicamente, baseada quase exclusivamente em insumos escolares, e não em produtos ou resultados. Na sua percepção, isso é explicado pela falta de um conjunto de dados suficientemente detalhados e confiáveis e pelo fato de os sistemas de avaliação não serem capazes de aferir resultados importantes da escolarização, como habilidades de cooperação, tolerância e outras características necessárias em sociedades democráticas (Fazekas, 2012). Nesse mesmo sentido, Silveira, Alves e Schneider (2021) afirmam que muitos dos resultados julgados importantes pelos formuladores de políticas podem ser difíceis de

medir, e outros, de mais fácil mensuração, podem ser uma representação tendenciosa do que se espera alcançar em termos educacionais.

De maneira geral, as fórmulas de financiamento têm como ponto de partida a alocação orçamentária nacional ou regional para a educação e operam a sua distribuição por subníveis administrativos ou de governo, por região ou localidade, ou ainda por escola ou rede de ensino (Simões, 2021). Contudo, o sentido inverso pode ser construído com a previsão de fórmulas que tomem como base o cálculo para estimar o financiamento necessário a cada aluno, escola ou rede de ensino e, assim, chegar a uma estimativa agregada do recurso necessário ao financiamento da Educação Básica.

A análise dos tipos de fórmulas de financiamento, localizadas na revisão de Fazekas (2012), indica que elas podem ser implementadas utilizando critérios de: equidade; adequação (eficácia); eficiência; transparência; prestação de contas; e custos administrativos. Na sequência desta seção, serão apresentadas mais detalhadamente considerações sobre as fórmulas de financiamento que têm como premissa a redistribuição de recursos entre diferentes instâncias envolvidas na oferta educacional (equidade) e a adequação dos recursos destinados ao financiamento da educação em diferentes contextos.

O conceito de equidade aplicado ao financiamento educacional foi adaptado dos princípios de finanças públicas associados à ideia de justiça tributária (Baker; Green, 2018). Rubinstein (2010) afirma que a literatura desse campo, tradicionalmente, divide o conceito de equidade em duas faces. A equidade horizontal compreende a ideia de justiça entre indivíduos, aproximando-se da temática de equalização fiscal, enquanto a equidade vertical está relacionada à ideia de distribuição de riquezas (Rubinstein, 2010). Baker e Green (2018) atribuem a origem da discussão sobre equidade no financiamento educacional aos estudos de Robert Berne e Leanna Stiefel, dois pesquisadores estadunidenses que criaram uma estrutura de análise do sistema de financiamento das escolas de seu país. De acordo com os autores, o modelo em questão avalia a capacidade distributiva dos sistemas de financiamento associando o conceito de equidade horizontal, definido como o tratamento igual para iguais, e o conceito de equidade vertical, definido como o tratamento desigual para desiguais, à ideia de igualdade de oportunidades educacionais (Baker; Green, 2018, p. 209).

A promoção da equidade horizontal nas políticas de equalização fiscal envolve a comparação da capacidade financeira e da necessidade de gastos de cada governo subnacional individualmente (Rubinstein, 2010). Nessa lógica, a distância entre a

capacidade própria e o necessário para suprir os gastos, indicará o montante de recursos que deverá ser recebido pelas transferências intergovernamentais. Idealmente, no financiamento da educação, a equidade seria medida entre crianças ou contribuintes usando medidas precisas dos insumos educacionais disponíveis para cada criança ou da carga tributária suportada por cada contribuinte individual (Baker; Green, 2018, p. 208). Fazekas (2012) destaca que as fórmulas de financiamento que têm por objetivo a promoção da equidade horizontal visam assegurar a igualdade de tratamento de alunos em situação semelhante por meio da aplicação imparcial dos mesmos indicadores e coeficientes para determinar a aplicação e distribuição dos recursos. Essas fórmulas têm como princípio a neutralidade fiscal, que implica que alunos de uma dada região geográfica tenham acesso aos mesmos recursos sem que a arrecadação local represente um grande diferencial no financiamento da oferta educacional.

A uma primeira vista, poder-se-ia dizer que o mecanismo do Fundeb, definido por Pinto (2014) como uma “verdadeira reviravolta nas finanças dos estados”, consiste em uma política de neutralidade fiscal ao estabelecer um valor mínimo dentro do território de cada estado brasileiro. Em certa medida isso é verdade, mas como a subvinculação não incide sobre os impostos municipais, os municípios que possuem maior arrecadação própria continuam tendo um diferencial na composição de suas receitas (Pinto, 2014). Como é destacado por Fazekas (2012), quando as receitas locais desempenham um papel importante no financiamento educacional, o que constitui um elemento adicional em comparação com as verbas distribuídas pela fórmula, a equidade horizontal e a neutralidade fiscal são violadas.

O princípio da equidade vertical se fundamenta na distribuição de riquezas e se refere à forma adequada de tratar as pessoas em diferentes níveis de bem-estar (Rubinstein, 2010). A principal preocupação consiste em determinar quanto dos recursos escassos de uma sociedade deve incidir sobre os mais ricos e o quanto disso deve ser transferido aos mais pobres. Isso envolve um julgamento de valoração básico relacionado à extensão do processo de redistribuição e aos custos associados a esse processo (Rubinstein, 2010). Para Rubinstein (2010), a questão da equidade vertical deve ser enfrentada a partir da adoção de outras espécies de programas de transferências, sem características de equalização fiscal, com destaque para as que são destinadas diretamente aos contextos com menor capacidade financeira.

Baker e Green (2018) ponderam que, na literatura de política tributária, nenhum padrão fornece uma resposta decisiva sobre a questão de “até que ponto” a

progressividade e a variação de recursos são suficientes. A elaboração de fórmulas de financiamento que busquem a equidade vertical está sujeita a um debate político constante que envolve disputas sobre o que seria um nível “necessário” ou “adequado” de diferenciação vertical entre os alunos, considerando suas diferentes necessidades. Para Baker e Green (2018), essa variação deve ser pensada em termos dos insumos diferenciais necessários para grupos com diferentes necessidades educacionais e da suficiência relativa desses recursos para melhorar a equidade dos resultados educacionais. Esses resultados podem ser medidos em termos normativos ou em relação a critérios específicos, como o desempenho mínimo aceitável em avaliações de larga escala, taxas de matrícula e de conclusão das diferentes etapas educacionais, incluindo o ensino superior (Baker; Green, 2018). Nesse sentido, Baker e Green (2018) afirmam que a equidade vertical como uma concepção de financiamento educacional pode ser redefinida como equidade horizontal de resultados ou equidade horizontal de oportunidades educacionais, o que exige a diferenciação de recursos para cada contexto.

Fazekas (2012) indica que, em grande parte dos países da OCDE e da União Europeia, há esforços consideráveis para alocar recursos complementares para escolas que estão em contextos socioeconômicos menos favorecidos e que atendem alunos com necessidades educativas especiais. Isso torna pertinente considerar a dificuldade de acessar dados que sejam transparentes e confiáveis para caracterizar as localidades e a população atendida nas escolas, uma vez que os indicadores prontamente disponíveis e usados com mais frequência são imprecisos e normalmente não medem o nível da necessidade de cada contexto (Fazekas, 2012).

Idealmente, a adequação é promovida por fórmulas de financiamento que seguem a mesma lógica da equidade vertical. A principal diferença é que são determinados indicadores e coeficientes adequados para que um determinado padrão absoluto de desempenho seja alcançado (Fazekas, 2012). Silveira, Alves e Schneider (2021), assim como Fazekas (2012), destacam as experiências estadunidenses no desenvolvimento de estudos sobre educação adequada (*adequacy studies*) que visam determinar, objetivamente, a quantidade de recursos financeiros necessários a fim de garantir, a todos os alunos, significativas oportunidades educacionais. Alguns deles foram ordenados diretamente pelos tribunais, como parte de ações judiciais de financiamento escolar, enquanto outros foram iniciados por legislaturas estaduais ou patrocinados por associações e sindicatos. Rebell (2006) indica que esses estudos

tiveram um impacto poderoso, uma vez que, a partir deles, um número crescente de legislaturas passou a basear a formulação de suas políticas de financiamento da educação em pesquisas sobre custos e os tribunais citaram repetidamente suas descobertas como evidência de violações constitucionais (Rebell, 2006).

Os principais métodos utilizados nas reformas de adequação nos EUA são orientados, basicamente, por duas abordagens, uma baseada em recursos e outra nos resultados dos testes em larga escala (Silveira; Alves; Schneider, 2021). Aqueles baseados em recursos definem os requisitos específicos que devem ser ofertados, como o número mínimo de dias e/ou horas que a escola deve estar em funcionamento, tamanho máximo das turmas, padrões curriculares e perfil de formação e remuneração dos profissionais (Verstegen, 2004). Já os métodos de abordagem baseada em resultados incluem indicadores dos níveis de desempenho dos alunos, taxas de abandono e frequência, progresso médio anual nos testes e lacunas entre grupos de estudantes (Verstegen, 2004).

Rebell (2006) afirma que, por causa de seu impacto acelerado, os próprios estudos de custos começaram a atrair análises críticas e provocar um debate vigoroso. Segundo o autor, um dos ataques mais contundentes veio de Eric Hanushek, que chamou as metodologias de custeio de formas de “alquimia” que violam a “ciência”, porque não respondem de maneira única e definitiva a questão sobre o nível de financiamento necessário para atingir um determinado nível de desempenho educacional. Como resposta a essa crítica, Rebell (2006) ressalta que não é possível estabelecer uma conexão causal definitiva entre uma quantia precisa de financiamento e um resultado educacional específico, porque o processo educacional e a forma como ele afeta cada indivíduo envolve uma série de fatores ambientais e de valores.

A forma de calcular ou mesmo definir parâmetros para estimação de custos educacionais é um campo em disputa tanto nos EUA quanto no Brasil (Silveira; Alves; Schneider, 2021). Verstegen (2004) afirma que o primeiro passo, e talvez o mais difícil, para estimar o custo de uma educação adequada é, justamente, definir o que se entende por uma educação adequada. Isso porque a definição do que é adequado ou suficiente em termos de recursos e o que se entende por qualidade educacional a ser financiada “não é única e vai depender de entendimentos e acordos sociais amplos sobre os objetivos da educação, a partir dos quais será possível operacionalizar uma fórmula de financiamento considerada justa e adequada” (Simões, 2021, p. 37).

Baker (2016) define uma educação adequada como sinônimo de igualdade de oportunidades educacionais. Isso implica que todas as crianças e todas as escolas tenham acesso aos recursos e serviços necessários para lhes fornecer oportunidade de aprender. Diante disso, um sistema de financiamento equitativo, adequado e sustentável deveria se estruturar com base na necessidade, custo e capacidade e esforço fiscal das diferentes localidades (Baker, 2018). O que exigiria estimar as diferenças nos custos de alcançar oportunidades educacionais iguais em contextos desiguais. Para Baker (2018), nas fórmulas de financiamento, as estimativas de custo deveriam ser definidas como níveis básicos, a partir dos quais é determinada a contribuição local apropriada e justa, assim como a complementação dos demais níveis de governo necessárias para compensar a diferença entre a contribuição local e o montante necessário para um financiamento adequado.

Nesse sentido, a equidade, a igualdade de oportunidades e a adequação dos recursos fornecidos pelo sistema de financiamento dependem não apenas da divisão entre as parcelas locais e as parcelas das demais esferas de governo, mas também do direcionamento suficiente dos recursos onde eles são mais necessários (Baker, 2018). Para que isso seja possível, em primeiro lugar, é preciso que a previsão de recursos complementares inclua alocações “dentro da fórmula” e “fora da fórmula”, eliminando as desigualdades ocultas e redistribuindo equitativamente os recursos recapturados (Baker, 2018). Em segundo lugar, os recursos destinados à complementação da receita local destinada à educação devem ser alocados em quantidades suficientes, não apenas para compensar as variações na capacidade de arrecadação, mas também para atender às diferenças de necessidades e custos (Baker, 2018).

Silveira, Alves e Schneider (2021) apontam que a concepção de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ), construída no contexto brasileiro, dialoga com os princípios de equidade e adequação. A aplicação desses dois conceitos visa assegurar o montante de recursos monetários por aluno, necessários para garantir às escolas condições de trabalho adequadas, que, embora não sejam suficientes, são fundamentais para a realização de um efetivo processo de ensino e aprendizagem, assim como assegurar igualdade de oportunidades educacionais (acesso, condições de permanência e resultados) a todos os estudantes.

Farenzena (2019) aponta que, no Brasil, as discussões e os estudos que procuram associar padrões de qualidade de oferta com custos e, consequentemente, com necessidades de volume e distribuição de recursos financeiros ganharam força após

a promulgação da CF de 1988. Vale destacar que a garantia de um padrão de qualidade é um dos princípios que devem servir de base para o ensino brasileiro (Brasil, art. 206, inc. VII) e que esse padrão é definido pela LDB como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (LDB, art. 4º, inc. IX). A CF de 1988 ainda estabeleceu que, além da garantia desse padrão, cabe à União exercer a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais (Brasil, 1988, art. 211, §1º). Do mesmo modo, o PNE (2014-2024) traz ao longo de suas estratégias e metas a necessidade de estabelecer “um padrão nacional de qualidade” que utilize o “conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional” como base de cálculo para o CAQ, que deve ser implementado como parâmetro para o financiamento da educação (Brasil, 2014).

Ao apresentar a trajetória do CAQ no debate do financiamento, Farenzena (2019) destaca dois momentos importantes. No primeiro deles, que vai da Assembleia Nacional Constituinte à aprovação do PNE 2001-2011, princípios genéricos de garantia da qualidade na educação vão ganhando, paulatinamente, objetividade, com propostas de associar qualidade a padrões de qualidade, a seus custos e a responsabilidades dos governos (Farenzena, 2019). É desse período, mais especificamente da elaboração do PNE 2001-2011, que se apresenta a necessidade de incluir o CAQ na legislação e que se discute, mais explicitamente, a conexão entre: a assistência financeira da União aos entes subnacionais, o Fundo redistributivo e os custos por aluno relativos à garantia de padrão de qualidade do ensino. A partir da década de 2000, a proposição do CAQ foi sendo aperfeiçoada, no sentido de um maior detalhamento de seus fundamentos, dimensões e componentes (Farenzena, 2019).

Silveira, Alves e Schneider (2021) consideram que as discussões sobre Custo Aluno Qualidade (CAQ) estão baseadas no dever do Estado em garantir os direitos educacionais estabelecidos na CF de 1988. Por isso, a sua constitucionalização por meio da EC nº 108/2020 pode ser considerada um importante passo para a garantia de direitos a todas as crianças, jovens e adultos do país. Assim, segundo os autores:

a definição de parâmetros de qualidade para tornar o CAQ a principal referência para o sistema de financiamento fará com que as políticas de financiamento da educação básica cumpram sua finalidade precípua que é a de garantir, no que depende de aporte financeiro, os direitos estabelecidos na Constituição, inclusive assegurando a equidade, uma vez que os custos podem ser diferenciados (maiores) em alguns contextos (com menor nível socioeconômico, em áreas rurais e para garantir inclusão de pessoas com deficiências, por exemplo). (Silveira; Alves; Schneider, 2021, p. 276)

Martins (2019) afirma que houve, por um momento, o equívoco de que o CAQ substituiria o Fundeb, o que não é possível, devido à natureza distinta de ambos. O Fundeb, fruto da subvinculação das receitas destinadas à educação é uma das fontes do financiamento, enquanto o CAQ é um critério de alocação dos recursos que provém dele e de outras receitas.

Por se tratar de um conceito de custo, que, portanto, envolve precificação, é preciso considerar o dilema de se estabelecer um valor único nacional, já que os valores para a garantia dos insumos mínimos necessários podem variar de acordo com as regiões do país. Outro aspecto que deve ser considerado é que as condições de oferta hoje garantidas não são as mesmas para todos os estudantes do país. A análise da infraestrutura das escolas brasileiras, realizada por Schneider, Frantz e Alves (2020), por exemplo, evidencia a necessidade de equalização das condições de funcionamento das instituições e os recursos a que têm acesso os estudantes das diferentes localidades do país. Diante da disparidade de contextos geográficos, sociais e econômicos, bem como da oferta da Educação Básica, Alves, Silveira e Schneider (2019) defendem a importância de se ter parâmetros nacionais para as condições de oferta de ensino e alertam para o cuidado que se deve tomar no debate sobre a regionalização do CAQi, ao argumentarem que a diferenciação reforçaria as desigualdades, ao invés de reforçar o caráter equalizador, que é um dos pilares da noção de CAQ.

A esse respeito, Tanno (2021) afirma que o CAQi permitiria que as condições mínimas por aluno para a garantia de uma educação de qualidade fossem asseguradas a todas as escolas do país. O CAQ representaria a próxima fase, a busca por uma oferta educacional comparável a dos países mais desenvolvidos (Tanno, 2021). É importante destacar que a EC nº 14/1996, que instituiu o Fundeb, estabeleceu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios ajustariam, progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino (Brasil, 1988, art. 60, § 4º). Esse prazo findou em 2001 e, passados mais de 20 anos, a disputa em torno da

regulamentação e da implementação do CAQ como parâmetro de financiamento da Educação Básica ainda está em aberto.

Utilizando dados de matrícula de 2019 e os Parâmetros de Qualidade de Referência (PQR) do Simulador do Custo Aluno Qualidade (SimCAQ), Tanno (2021) faz uma simulação que visa estimar o montante necessário para a Complementação VAAT caso a lógica de distribuição utilizada fosse o CAQi. Para 2019, de acordo com o autor, o SimCAQ estima o custo mínimo de R\$ 5.690/aluno para os anos iniciais do Ensino Fundamental urbano e um CAQi médio de R\$ 7.011/aluno, se consideradas as matrículas das demais etapas e modalidades. Usando como referência o CAQi do Ensino Fundamental anos iniciais urbano para 2019, o autor conclui que seriam necessários aportes adicionais de R\$ 29,1 bilhões para que fosse atingido o valor de R\$ 5.690/aluno, o que demandaria uma complementação total de 29,5%.

Mais uma vez se retoma a afirmação de Araujo (2013), quando a autora define o papel e a atuação do governo central como imprescindível para uma perspectiva equalizadora. Diante das desigualdades entre capacidades econômicas e fiscais, que impactam em diferentes condições de oferta educacional no país, a ação da União e a correlação de forças entre as unidades subnacionais entre si e com o governo federal devem convergir tanto no sentido da coordenação quanto no sentido da colaboração federativa (Araujo, 2013). Para o sistema de financiamento da educação, isso implica reconhecer que a ação da União precisa ser planejada dentro e fora das fórmulas usadas para a distribuição das receitas (Baker, 2018), no sentido de materializar a sua função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais em todo o território nacional.

2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE FUNDOS

Os fundos especiais, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964, são produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação (Brasil, 1964, art. 71). A proposta da criação de fundos para gerir os recursos educacionais remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), que defendia a instituição de um fundo “especial ou escolar” que deveria ser administrado pelos órgãos do ensino (Sena, 2019). Desde que foram implementadas, as políticas de fundos para educação se tornaram um importante aspecto do financiamento educacional. Isso porque elas trouxeram uma nova forma de redistribuição dos recursos, que vai além daquela prevista pela vinculação orçamentária constitucional.

Este capítulo visa discutir o lugar ocupado pela Educação Infantil nas políticas de fundos desde a primeira experiência brasileira, vivenciada com o Fundef. Desse modo, a primeira seção apresenta uma retomada da trajetória do Fundef e Fundeb transitório, analisando alguns de seus impactos sobre o financiamento e a garantia do direito à Educação Infantil. A segunda seção trata da tramitação do Fundeb Permanente, a partir de alguns dos conceitos que estiveram em disputa desde a apresentação da PEC nº 15/2015. Por fim, a terceira seção analisa as regras de funcionamento do Fundeb Permanente, em especial, aquelas relacionadas à distribuição da complementação da União sobre o fundo, destacando as especificidades da Educação Infantil.

2.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEF E FUNDEB TRANSITÓRIO

Após a CF de 1988, a LDB de 1996 foi a primeira legislação educacional brasileira que apresentou a Educação Infantil enquanto direito das crianças e responsabilidade do Estado. O texto destinou uma seção específica para orientar a sua oferta, estabelecendo o atendimento em creche, para crianças de 0 a 3 anos, e em pré-escola, para crianças de 4 e 5 anos. Além de reconhecer a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, a LDB definiu que a sua finalidade é a promoção do desenvolvimento integral das crianças pequenas por meio de ações compartilhadas com as famílias e com a comunidade (Brasil, 1996, Art. 29). Sem dúvida, esses são marcos importantes, mas é preciso reconhecer que os avanços relacionados ao reconhecimento

do direito à educação dos bebês e das crianças pequenas não foram acompanhados da previsão dos recursos necessários para a sua materialização.

No mesmo ano em que a LDB incluiu a Educação Infantil no sistema educacional brasileiro, a EC nº 14/1996 alterou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previa a aplicação de pelo menos 50% dos recursos vinculados à educação na erradicação do analfabetismo e na universalização do Ensino Fundamental, estabelecendo que, nos dez anos seguintes, estados, Distrito Federal e municípios deveriam destinar, no mínimo, 60% desses recursos para a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Fundamental. A EC previu a criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um fundo, de natureza contábil, para a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Fundamental e para a valorização do magistério (Brasil, 1996b, Art. 60, §1º). Os 27 fundos seriam compostos por 15% de parte das receitas vinculadas à educação provenientes de transferências intergovernamentais, que passariam a ser distribuídas de acordo com as matrículas do Ensino Fundamental regular.

Para Santos (2019), em um cenário em que os recursos destinados ao fundo não fossem suficientes para pagar todas as despesas com o Ensino Fundamental, os recursos que “sobravam” daqueles que não estavam subvinculados não seriam significativos para investir na Educação Infantil. Em razão disso, o PNE (2001-2011) estabeleceu como meta a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à MDE não incluídos no Fundef, prioritariamente, na Educação Infantil. Para Didonet (2006), a presença do advérbio “prioritariamente” não era decorativa, mas se tratava de uma autorização prévia: “se não der, se outro motivo se apresentar, está dispensado” (Didonet, 2006, p. 39).

O levantamento da produção científica sobre as políticas de fundos, realizado para esta tese, mostra que, nos anos de vigência do Fundef e nos que seguiram após a sua extinção, vários estudos se propuseram a mapear os impactos e efeitos da priorização do Ensino Fundamental sobre o sistema educacional brasileiro e, especificamente, sobre o acesso à Educação Infantil (Oliveira, 2004; Pinto, 2007; Cunha, 2007; Pinto, 2012; Alves; Pinto, 2012; Nascimento, 2012). A indução da municipalização do Ensino Fundamental e a expansão de suas matrículas aparecem, em grande parte dos estudos localizados, como dois dos seus principais efeitos.

Ao subvincular uma parcela significativa dos recursos vinculados à educação à matrícula no Ensino Fundamental regular, o Fundef induziu um processo de

municipalização dessa etapa sem precedentes no Brasil (Pinto, 2007). Essa tendência crescente do aumento de responsabilidade dos municípios por esse atendimento é evidenciada por Pinto (2007), ao analisar a evolução das matrículas no Ensino Fundamental nas diferentes regiões brasileiras no período de 1991 a 2006. Na análise, o autor constata que a municipalização avançou em todas as regiões, sendo possível notar que as redes municipais, que eram responsáveis por 35% das matrículas públicas do Ensino Fundamental em 1991, passaram a responder por 60% dessas matrículas em 2006 (Pinto, 2007).

Diante desse cenário, Didonet (2006) afirma que a Educação Infantil sofreu um revés nos primeiros anos do Fundef, o que fez com que as matrículas na pré-escola retrocedessem e muitas creches fossem fechadas (Didonet, 2006). Todavia, Guimarães e Pinto (2001) destacam a fragilidade das estatísticas oficiais para analisar o impacto da política de fundos para as matrículas das crianças de 0 a 6 anos naquele momento. Os autores atribuem essa fragilidade a dois aspectos: o entendimento que se tinha sobre o que era educação infantil na coleta dos dados, uma vez que se atribuía a esse conceito a ideia de educação da infância, e não necessariamente aquela ofertada às crianças em idade correspondente a então reconhecida primeira etapa da Educação Básica; a histórica dicotomização entre o tipo de oferta para as diferentes faixas etárias, em que a creche (0 a 3 anos) estava sob responsabilidade da assistência social e a pré-escola (4 a 6 anos) sob responsabilidade da área educacional (Guimarães; Pinto, 2001).

Tomando como referência os dados disponíveis durante a vigência do Fundef e os dados de matrícula do primeiro ano de funcionamento do Fundeb, Pinto e Correa (2020) analisaram a evolução da taxa de atendimento na faixa de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos por Unidade Federativa (UF) nos anos de 1996, 1998 e 2007. Nesse levantamento, os autores apontam que o país saiu de um patamar de 7,4% de atendimento na faixa etária correspondente à creche, em 1996, para uma taxa de 22% em 2007. Nesse mesmo período, a taxa de atendimento das crianças de 4 e 5 anos passou de 43% para 79%. A partir dos dados de matrículas por UF, os autores constataam que a existência de desigualdades nas taxas de atendimento pode ser observada tanto em seu ponto de partida quanto em termos de seu crescimento, nas diferentes regiões (Pinto; Correa, 2020). Outro ponto a ser destacado no estudo de Pinto e Correa (2020) diz respeito à dependência administrativa das matrículas de creche e pré-escola nos anos de 1998 e 2007. A análise dos autores evidencia que a expansão do atendimento ocorreu nas redes municipais, uma vez que as matrículas sob a responsabilidade dos estados reduziram

significativamente na comparação dos dois anos. Muitas redes estaduais praticamente zeraram a oferta de creche e a redução da oferta de pré-escola foi de 57% no período de vigência do fundo (Pinto; Correa, 2020).

Com os mecanismos de funcionamento do fundo, os municípios passaram a ter 15% de seus recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do repasse de Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) retidos para a composição do Fundef e, portanto, subvinculados ao Ensino Fundamental. O fato de as matrículas municipais de Educação Infantil apresentarem um crescimento mesmo no período de vigência do Fundef, possibilita-nos questionar o quanto essa expansão poderia ter sido mais expressiva e em que medida essa expansão ocorreu em condições adequadas, pois, como destacam Alves e Pinto (2020), os custos por aluno da Educação Infantil, em especial das creches, são muito superiores àqueles praticados no Ensino Fundamental e Médio, quando se pretende uma oferta com condições de qualidade.

Araujo (2006) afirma que uma lição importante dos anos de vigência do Fundef é que a sinalização dada pelo Estado sobre suas prioridades na política educacional tem ressonância imediata quando os recursos estão vinculados às matrículas. Nesse sentido, Didonet (2006) afirma que o Fundef, ao priorizar o Ensino Fundamental, não levou em consideração o conceito de Educação Básica, que esteve presente durante a Constituinte. Para o autor, um dos pressupostos do conceito de Educação Básica é o significado que a educação tem em cada momento da vida, sendo necessário, portanto, que as suas três etapas estejam essencial e operacionalmente articuladas (Didonet, 2006), o que não aconteceu na experiência da primeira política de fundos brasileira. Com o prazo de vigência do Fundef chegando ao fim, esse conceito voltou para o centro do debate, sendo usado como argumento para a construção de uma política nacional de financiamento que englobasse toda a Educação Básica.

Mesmo em um contexto de consolidação e reconhecimento da importância da Educação Infantil para a vida das crianças e também para sua trajetória acadêmica, a inclusão dessa etapa na política de fundos que substituiu o Fundef não foi um processo consensual. Martins (2009), ao documentar o processo de tramitação do Fundeb transitório, destaca que as manifestações no plenário da Câmara dos Deputados e nas audiências públicas das comissões temáticas, com especialistas e representantes da comunidade educacional, foram marcadas pela defesa de posições políticas bastante antagônicas. Parte dessas contradições, segundo Martins (2006), era fruto do pouco debate em torno de questões conceituais que envolviam, entre outros aspectos, a

definição do que a política entenderia a respeito de ensino obrigatório, equilíbrio federativo e critérios referentes à distribuição e ao recebimento de complementação da União. O problema conceitual mencionado pelo autor tem estreita relação com os impasses sobre a inclusão da Educação Infantil no Fundeb transitório. Vale lembrar que, naquele momento, a Educação Infantil, embora fosse reconhecida como um direito das crianças e das famílias, não tinha um caráter de matrícula obrigatória nem mesmo para a faixa etária de 4 e 5 anos. O entendimento era de que o fundo deveria financiar as matrículas compulsórias ou aquelas que eram consideradas como parte do processo de escolarização, o que fez com que a creche ficasse de fora da proposta inicial do Executivo. Em relação às fontes que deveriam compor o fundo e ao equilíbrio federativo, importa destacar que o argumento usado pelos governos estaduais era que, para a Educação Infantil ser incluída, os tributos municipais também deveriam ser considerados, uma vez que a responsabilidade dessa oferta deve recair, prioritariamente, sobre os municípios (Martins, 2009).

As contradições presentes no período de elaboração do Fundeb transitório mobilizaram muitas manifestações da sociedade civil em favor da inclusão de toda a Educação Infantil na política de fundos. Além da ampliação de recursos para a educação, essas manifestações defendiam a implementação de uma política de financiamento sustentada na concepção de Educação Básica, na qual o direito à educação deve ser garantido desde o nascimento, “num processo de constituição de sujeito, de formação da personalidade, de preparação para o exercício da cidadania, de desenvolvimento das estruturas de aprendizagem, de construção e reconstrução do conhecimento” (Didonet, 2006, p. 38). Nessa concepção, a Educação Infantil tem um fim em si mesma e se constitui como um direito fundamental de toda criança, como reconheceu o Supremo Tribunal Federal (STF) mediante julgamento realizado em 2005.

Instituído pela EC nº 53, aprovada em dezembro de 2006, o Fundeb transitório foi criado com a finalidade de estabelecer uma política de fundos, de caráter redistributivo, que abrangia toda a Educação Básica, inclusive a creche, com uma vigência de 14 anos. No que se refere a sua composição e ao seu funcionamento, o Fundeb transitório manteve as principais características do Fundef, ~~se~~ constituindo-se como um fundo estadual de natureza contábil, que não contava com recursos da receita municipal vinculada à MDE. Com isso, a Educação Infantil passou a receber recursos subvinculados, constitucionalmente, de forma específica e distinta de acordo com a *per capita* das matrículas em creche e pré-escola, o que significou um novo momento da

história dessa etapa, principalmente do ponto de vista do financiamento (Santos; Souza, 2017).

Ainda em relação à composição do Fundeb transitório, Gouveia (2011) aponta que o aumento dos impostos não mudou de forma significativa o peso das fontes, comparado ao que acontecia no Fundef. Além disso, a definição do valor mínimo por aluno ao ano continuou sendo um ponto polêmico (Gouveia; Souza, 2015). No Fundeb transitório esse valor deixou de ser um referencial fixo e passou a ser resultado do cálculo dos recursos mínimos disponíveis em cada estado, acrescido de 10% da União, sendo necessário lembrar que a regra determina a diferenciação na distribuição de recursos conforme etapa, modalidade e tipos de estabelecimentos gerou 27 variações de tipo de gasto por aluno.

A esse respeito, Bassi (2011) afirma que os fatores de ponderação estabelecidos apenas refletiam os acordos políticos estabelecidos pelo governo federal para a implantação do Fundeb e não o custo real de manutenção de cada etapa e modalidade de ensino. Para o autor, se fosse o contrário, seria razoável que as creches recebessem o maior peso da escala de variação estabelecida, o que não aconteceu diante da frágil posição política dos municípios frente aos governos estaduais e a resistência da área econômica do governo federal em ampliar os recursos para o financiamento da Educação Infantil.

Ao comparar os valores de ponderação aplicados nos anos de 2007 a 2014, Gouveia e Souza (2015) apontam que a creche pública em tempo integral e a pré-escola pública em tempo integral estavam entre as três variações que tiveram o maior crescimento percentual. Os dados apresentados pelos autores mostram que a creche pública passou de uma ponderação de 0.8 para 1.3, o que representou um crescimento de 62,5% ao longo dos anos estudados. Já a pré-escola teve um crescimento de 44,4%, passando do valor ponderal de 0.9 para 1.3. Mesmo que esses dados revelem uma maior remuneração das matrículas da Educação Infantil pública é pertinente considerar que o peso estipulado para esses fatores continuou muito abaixo do custo real de cada segmento, sobretudo os estabelecidos para a oferta dessa etapa (Santos, 2019).

Alves e Pinto (2020), ao analisarem o contexto das matrículas da Educação Básica, apontam que as redes municipais viveram um processo de ampliação constante e significativa de Educação Infantil no período de 1998 a 2007, apresentando um crescimento de mais de 103%. Os dados dos relatórios do 1º e do 4º Ciclo de monitoramento das metas do PNE indicam que, no cenário nacional, a taxa de

atendimento da faixa etária de 0 a 3 anos passou de 23,8% em 2007, primeiro ano de funcionamento do Fundeb, para 37% em 2019, enquanto a taxa de atendimento da faixa etária de 4 e 5 anos passou de 79% para 94,1% no mesmo período.

Os dados sobre o perfil da população atendida, apresentados nos dois relatórios citados, mostram que mesmo com a ampliação do acesso, as desigualdades relacionadas à raça/cor, à localidade e às condições socioeconômicas se mantiveram ao longo do tempo. Na tabela a seguir é possível visualizar a distribuição das matrículas da Educação Infantil nos anos de 2007 e 2019 por localização, raça/cor e entre a população 20% mais rica e 20% mais pobre:

Tabela 1 – Perfil das matrículas de 0 a 5 anos, Brasil, 2007 e 2019

	Matrículas de 0 a 3 anos		Matrículas de 4 e 5 anos	
	2007	2019	2007	2019
Urbano	26,9	40,0	81,9	94,7
Rural	11,2	20,4	67,5	91,5
Brancos	26,5	40,7	81,3	95,2
Negros	21,3	34,0	77,1	93,4
20% mais ricos	43,3	54,2	91,7	98,4
20% mais pobres	15,9	26,9	72,5	92,1

Fonte: Brasil/ INEP, 2016, 2022.

Os dados organizados na tabela acima demonstram avanços em todos os indicadores durante a vigência do Fundeb. As mudanças mais significativas podem ser visualizadas nos indicadores que se referem ao atendimento de 4 e 5 anos, o que pode ser considerado um efeito da compulsoriedade da matrícula dessa faixa etária. Quando comparamos os dados de 2007 e 2019, podemos notar certa redução na desigualdade do acesso das crianças que fazem parte do grupo dos 20% mais pobres e dos 20% mais ricos, principalmente no que se refere ao atendimento da pré-escola. Ainda assim, é necessário demarcar que, em 2019, a taxa de atendimento de creche entre a população 20% mais rica era mais do que o dobro da taxa de atendimento dos 20% mais pobres. A comparação entre as taxas de matrículas agrupadas por raça/cor permite observar que, em pontos percentuais, o crescimento do atendimento da população negra e da população branca se deu de forma muito semelhante, o que indica que a expansão da oferta não ocorreu de forma a superar essa desigualdade que se mostra estrutural (Pinto; Correa, 2020). A menor taxa de matrículas é observada na creche nas localidades rurais,

ainda que o percentual de atendimento tenha dobrado na comparação entre 2007 e 2019, sendo que a cobertura é de apenas 20% da população no último ano analisado. Em contrapartida, o maior crescimento nos indicadores analisados é identificado nas taxas de matrícula da pré-escola das regiões urbanas, que passou de 67,5% em 2009 para 91,5% em 2019, indicando mais uma vez o efeito de tornar a matrícula dessa faixa etária obrigatória.

Ao analisar a dependência administrativa das matrículas de creche no período de 1998 a 2017, Pinto e Correa (2020) verificam um crescimento de quase nove vezes na oferta das redes municipais, indicando que os municípios foram os grandes responsáveis pela expansão na taxa de atendimento de 0 a 3 anos. A evolução das matrículas conveniadas no Brasil, analisada pelos autores, indica um salto de 290 mil, em 2008, para 569 mil, em 2017, chegando a praticamente a metade do total da matrícula privada, neste último ano (Pinto; Correa, 2020). Em 2017, o Brasil apresentava uma média de 65% da matrícula em creche sob responsabilidade direta dos municípios, então, se considerarmos mais o percentual da rede conveniada, podemos observar que 82% das matrículas de 0 a 3 anos estava sob responsabilidade, direta ou indireta, dos municípios (Pinto; Correa, 2020).

Ao compararem a oferta de creche em tempo integral dos anos de 2007 e 2017, Pinto e Correa (2020) destacam que, embora de forma não expressiva, uma parte da expansão observada no atendimento dessa faixa etária se fez por meio da parcialização do atendimento. Para os autores, a baixa oferta em tempo integral ajuda a entender por que as taxas de atendimento de alguns estados da região Nordeste, onde estão localizados municípios com baixa capacidade orçamentária para financiar suas redes, encontram-se próximas da média brasileira. A redução do atendimento em tempo integral indica que a ampliação do atendimento, em muitos casos, ocorreu à custa da qualidade (Pinto; Correa, 2020).

Em relação à oferta da pré-escola, Pinto e Correa (2020) chamam a atenção para o fato de o conveniamento apresentar crescimento até o ano de 2010 e depois uma queda significativa no número de matrículas até 2017. Para os autores, o conveniamento na pré-escola também se distingue daquele observado na creche por sua pequena participação nas matrículas totais, uma vez que, com base em dados do Censo Escolar, os autores apontam que, em 2008, essa participação era de 7,2% do total das matrículas, caindo para 5,2%, em 2017 (Pinto; Correa, 2020). Os dados de matrículas de 4 e 5 anos, analisados por Pinto e Correa (2020), mostram o esforço realizado pelos municípios para

a expansão desse atendimento, quando consideramos que eles respondiam por 57% do total dessas matrículas em 1996 e passaram a ser responsáveis por 76% delas em 2017. Em relação ao percentual de matrículas da pré-escola em tempo integral, os autores apontam um pequeno avanço no cenário nacional, que passou de 9,1% em 2007 para 10% em 2017. Quando Pinto e Correa (2020) apresentam a distribuição dessas matrículas por região podemos observar que a média nacional é influenciada pela região sul, pois nessa região, no ano de 2017, 27% das matrículas de pré-escola eram em tempo ampliado, enquanto na região Nordeste esse percentual era de 4,3% e na região Norte não chegava a 2%.

Diante dos dados aqui apresentados é possível observar que, no cenário nacional, a Educação Infantil apresentou crescimento no número de matrículas, mesmo em momentos em que a previsão dos especialistas era de que ocorresse o contrário. A evolução das matrículas, em especial durante a sua vigência do Fundeb transitório, consiste em uma resposta às demandas sociais pelo atendimento de bebês e crianças pequenas. Ainda assim, é necessário reconhecer que os recursos do fundo não foram suficientes para financiar uma expansão capaz de reparar a dívida histórica que o Estado Brasileiro tem com essa parcela da população e tampouco para extinguir as desigualdades relacionadas à faixa etária, à raça/cor e às condições socioeconômicas, que embora reduzidas, permanecem presentes no acesso das crianças.

Ao analisarem o sistema de financiamento em termos nacionais, Alves e Pinto (2020) destacam que o Fundeb movimentou, em 2018, cerca de R\$ 152,6 bilhões (58,5% do total da receita), sendo R\$ 138,8 bilhões das receitas vinculadas de estados e municípios e R\$ 13,8 bilhões de complementação da União, o que indica que quase a totalidade dos recursos que compõem o fundo (91%) advém dos entes subnacionais (Alves; Pinto, 2020, p. 4). A lógica de funcionamento do fundo, na qual os recursos são distribuídos de acordo com as matrículas, serviu como um mecanismo redistributivo entre as redes estaduais e municipais no âmbito de cada unidade federativa, o que representou um progressivo processo de ampliação da parcela dos recursos do fundo que é destinada aos municípios (Alves; Pinto, 2020).

No estudo mencionado, Alves e Pinto (2020) apontam que, para a metade dos municípios, os recursos do fundo representavam pelo menos 71% das receitas da Educação Básica no ano de 2018. O fato de o Fundeb ter se tornado a principal fonte de financiamento da Educação Básica, assim como a dependência dos municípios em relação às transferências de recursos vinculados a ele, fez com que a aproximação do

fim de sua vigência fosse motivo de grande tensão e preocupação. Em um contexto de ajuste fiscal, o desafio era o planejamento de uma política de financiamento que não fosse transitória e que, além de garantir o mesmo patamar de recursos que já era transferido para os municípios, ampliasse a participação da União no financiamento da Educação Básica. O Fundeb Permanente, aprovado em 2020, assim como suas regras de funcionamento e distribuição de recursos é o objeto da próxima seção deste capítulo.

2.2 TRAMITAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE: CONCEITOS EM DISPUTA

O Fundeb Permanente foi promulgado no dia 27 de agosto de 2020, por meio da EC nº 108/2020. O texto original da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) foi apresentado pela Deputada Raquel Muniz (PSC-MG) em abril de 2015. A proposta inicial tinha a intenção de tornar o fundo permanente, retirando-o das disposições transitórias, além de incluir artigos que previam a participação da sociedade no planejamento, na avaliação e no monitoramento das políticas sociais e o princípio da proibição de retrocessos na garantia do direito à educação conquistado ao longo das últimas décadas (Brasil, 2015). Em nota técnica, Martins (2015) afirmou que a apresentação de uma proposta que pretendia tornar o Fundeb um mecanismo contínuo e estável, trazendo-o para o corpo permanente da Constituição foi o grande mérito do texto inicial.

Para tanto, a PEC nº 15/2015 apresentava em seu texto de justificativa o argumento de que as disposições transitórias lidam com ajustes de situações passadas, o que não seria o caso do Fundeb, uma vez que “o seu fim provocaria grande desorganização no financiamento da educação básica pública brasileira e colocaria termo à mais importante experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da solidariedade federativa”. Cabe destacar ainda que a proposta inicial mantinha a complementação da União em 10% sobre o total do fundo. Esse foi um dos pontos que esteve em disputa durante toda a tramitação do Fundeb Permanente, como se verá na sequência deste capítulo.

Em dezembro de 2016, a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) foi designada como relatora da Comissão Especial², instaurada para apreciar a PEC nº 15/2015. No ano seguinte, várias audiências públicas foram requeridas pela relatora

² As comissões especiais são criadas para darem pareceres sobre propostas de emendas à Constituição; projetos de código; projetos de lei sobre tema de competência de mais de três comissões de mérito; denúncia contra o Presidente da República ou ministro; ou projeto de alteração do Regimento Interno. Fonte: <https://www.camara.leg.br/comissoes/comissoes-temporarias> Acesso em: agosto de 2023.

para que se iniciasse o debate e o processo de escrita do texto substitutivo da PEC que visava tornar o Fundeb um mecanismo de financiamento permanente. Capuzzo (2022), ao analisar a construção do texto da EC nº 108/2020, aponta que até que a relatora apresentasse a primeira minuta de substitutivo aconteceram 23 audiências públicas e que, nesse período, a proposta de permanência do fundo foi um dos aspectos mais abordados no debate. Ainda de acordo com o autor, diversos palestrantes apresentaram os avanços que a política de fundos proporcionou e o colapso que sua extinção provocaria, principalmente para os municípios que perderiam os recursos estaduais transferidos pelo fundo, mas teriam que manter suas matrículas, que não poderiam ser “devolvidas” (Capuzzo, 2022).

A respeito das disputas em torno da elaboração da proposta do Fundeb Permanente, Capuzzo (2022) destaca a importância do papel dos atores governamentais e da sociedade civil como mobilizadores do processo. De acordo com o autor, os atores governamentais dispõem de recursos de natureza institucional, gerencial e político-ideológica, que são decorrentes da atribuição legal dos cargos ocupados, da experiência com a gestão de sistemas e da relação com as bases políticas dos deputados que votariam a proposta. Já os atores da sociedade civil, que possuem poder tecnológico e também político-ideológico, apresentam domínio do saber técnico, o que os torna capazes de influenciar o embate. A respeito das entidades da sociedade civil organizada, Capuzzo (2022) destaca o protagonismo da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), da Campanha Nacional pelo direito à Educação, do Todos pela Educação e da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) ao longo de todo o processo de tramitação e aprovação do Fundeb Permanente.

O primeiro ciclo de audiências públicas caminhou no sentido de mostrar as fragilidades e potencialidades do modelo adotado pelo Fundeb transitório e de apresentar novas formas de funcionamento para a política de fundos que estava em debate naquele momento. Dentre esses estudos, Capuzzo (2020) menciona a pertinência daquele realizado por Claudio Riyudi Tanno, consultor de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados. Segundo Capuzzo (2020), o Estudo Técnico nº 24/2017, intitulado “Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para

a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)", teve grande influência na elaboração da primeira minuta de substitutivo da EC nº 15/2015.

No estudo mencionado, Tanno (2017) demonstrou a efetividade do Fundeb transitório na redução das desigualdades regionais, mas também apontou algumas falhas e distorções decorrentes do mecanismo de distribuição dos recursos que não considerava aqueles arrecadados pelos municípios. Para Tanno (2017), assim como para Alves e Pinto (2020), a ação dos fundos no âmbito de cada estado não era a ideal, pois os recursos adicionais ao Fundeb elevavam consideravelmente os valores aplicados por aluno, em especial nos municípios de maior porte e maior capacidade de arrecadação própria. Do mesmo modo, a complementação da União estava sujeita a distorções, uma vez que a sua aplicação estava condicionada ao Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF), desconsiderando que, em estados que não recebiam a complementação, havia municípios com baixa arrecadação e que necessitavam de aporte financeiro para manter e ampliar suas redes (Tanno, 2017).

Utilizando dados das receitas de 2015, Tanno (2017) simulou cenários que mostravam como ficariam os valores do VAAF no âmbito dos estados caso a complementação da União fosse ampliada para 20%, 30% e 40%. A conclusão do autor foi a de que ampliar a participação da União na composição do fundo, sem modificar o modelo de distribuição dos recursos, enfatizaria as distorções e desigualdades entre os estados e municípios (Tanno, 2017). A proposta apresentada pelo consultor sugeria que, ainda que não fossem destinadas à composição do fundo, todas as receitas vinculadas à educação deveriam ser consideradas para o estabelecimento de um parâmetro para a distribuição de recursos. Dessa forma, a perspectiva alocativa estaria direcionada para as redes de maior vulnerabilidade, considerando os mínimos disponíveis para cada rede de ensino, independentemente da unidade federativa à qual ela pertença (Tanno, 2017).

Durante a tramitação da PEC nº 15/2015, a relatora, Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), apresentou três propostas de substitutivo para o texto original, até que a última versão fosse enviada para votação da Câmara dos Deputados. As diferentes versões foram acompanhadas de pareceres da relatora, que deliberavam sobre as contribuições das audiências públicas, as discussões realizadas no âmbito da comissão especial, as emendas apresentadas pelos parlamentares e as diferentes sugestões enviadas à comissão. A análise de alguns desses documentos, apresentada neste capítulo, evidencia o quanto a elaboração da proposta do Fundeb

Permanente não se deu de forma linear e como os diferentes atores envolvidos no processo influenciaram tanto o debate quanto as propostas apresentadas.

No quadro a seguir, é possível observar uma síntese de alguns aspectos que foram tratados nos textos apresentados em 2018, 2019 e 2020, destacando como a proposta de composição do fundo, as regras de distribuição dos recursos, a definição da participação da União na composição do fundo, as regras para aplicação dessa complementação e os conceitos de qualidade e a equidade foram incorporados nas diferentes versões.

Quadro 1 – Síntese dos substitutivos apresentados à EC nº 15/2015 e dos pareceres da relatora da comissão especial na Câmara dos Deputados

	Minuta de substitutivo apresentada em 2018	Minuta de substitutivo apresentada em março de 2019	Minuta de substitutivo apresentada em setembro de 2019	Parecer nº 02 apresentado em julho de 2020	Substitutivo final apresentado para votação
Composição do Fundeb (receitas)	20% (vinte por cento) do Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e cota-parte de 50% (cinquenta por cento) do Imposto Territorial Rural (ITR), devida aos municípios.	20% (vinte por cento) dos recursos provenientes de transferências intergovernamentais vinculadas à MDE e o montante de recursos provenientes de compensação em virtude da perda de arrecadação decorrentes de desoneração.	20% (vinte por cento) dos recursos provenientes de transferências intergovernamentais vinculadas à MDE; 20% (vinte por cento) dos recursos provenientes de compensação em virtude da perda de arrecadação decorrentes de desoneração; 80% (oitenta por cento) dos recursos de estados, do Distrito Federal e dos municípios vinculados à educação.	20% (vinte por cento) dos recursos provenientes de transferências intergovernamentais vinculadas à MDE; 20% (vinte por cento) dos recursos provenientes de compensação em virtude da perda de arrecadação decorrentes de desoneração.	20% (vinte por cento) dos recursos provenientes de transferências intergovernamentais vinculadas à MDE; 20% (vinte por cento) dos recursos provenientes de compensação em virtude da perda de arrecadação decorrentes de desoneração.

Regras de distribuição dos recursos	Aplicação dos recursos exclusivamente no âmbito de atuação prioritária, considerando as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, jornada e modalidades da educação básica, tipos de estabelecimento de ensino e indicadores de nível socioeconômico dos educandos.	A partir das diferenças e das ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, jornada e modalidades da educação básica, tipos de estabelecimento de ensino e indicadores de nível socioeconômico dos educandos.	Proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes. A partir de ponderação relativa ao nível socioeconômico dos educandos e de indicadores de potencial de arrecadação tributária e da disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado.	Proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes. A partir de ponderação relativa ao nível socioeconômico dos educandos e de indicadores de potencial de arrecadação tributária e da disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado.	Proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, considerando indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.
Participação da União (%)	15% (quinze por cento) no primeiro ano de vigência da EC, ampliada progressivamente por acréscimo de 1,5 pontos percentuais a cada ano, até alcançar o valor equivalente a, no mínimo, 30% (trinta por cento).	15% (quinze por cento) no primeiro ano de vigência da EC, ampliada progressivamente por acréscimo de 1,5 pontos percentuais a cada ano, até alcançar o valor equivalente a, no mínimo, 30% (trinta por cento).	15% (quinze por cento) no primeiro ano de vigência da EC, ampliada progressivamente por acréscimo de 2,5 pontos percentuais a cada ano, até alcançar o valor equivalente a, no mínimo, 40% (quarenta por cento).	20% (vinte por cento) sobre o total de recursos , ampliada progressivamente.	23% (vinte e três por cento) sobre o total dos recursos , ampliada progressivamente.

Regras para aplicação da complementação da União	No âmbito de cada estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual do Fundeb por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. No âmbito de cada município, estado e Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno total não alcançar o mínimo definido nacionalmente (considerando todas as receitas vinculadas à MDE).	Em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.	10% (dez por cento) no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente e 30% (trinta por cento) em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno não alcançar o mínimo nacional.	10% (dez por cento) no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. 7,5% (sete e meio por cento), em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. 2,5% (dois e meio por cento) nas redes públicas que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão e alcancarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.	10% (dez por cento) no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. 10,5% (dez e meio por cento), em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. 2,5% (dois e meio por cento) a partir de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades. Aplicação de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais do VAAT na Educação Infantil.
--	--	--	--	---	---

Qualidade e equidade	A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão assegurar, no financiamento da Educação Básica, a equidade e melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir um padrão mínimo definido nacionalmente, tendo como referência o CAQ.	Prevê que a lei de regulamentação oriente sobre a fórmula de cálculo do custo aluno qualidade, considerados os recursos advindos do Fundeb e de outras fontes e a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.	Prevê que a lei de regulamentação oriente a metodologia de cálculo do custo aluno qualidade, consideradas a variedade e quantidade mínimas de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.	O padrão mínimo de qualidade considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o CAQ, pactuados em regime de colaboração na forma do disposto em lei complementar.	O padrão mínimo de qualidade considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o CAQ, pactuados em regime de colaboração na forma do disposto em lei complementar.
-----------------------------	---	--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base na PEC nº 15/2015, suas emendas e substitutivos.

Considerando os textos aqui analisados, é possível observar que, diferentemente do que aconteceu na tramitação do Fundeb transitório, marcada pelas disputas em torno da composição da cesta de recursos e pela tensão de incluir ou não recursos municipais, a definição da composição do Fundeb Permanente quase não se alterou ao longo da sua tramitação. Em relação às receitas subvinculadas, cabe destacar a proposta de novas regras para a aplicação da cota municipal do ICMS, que corresponde a 25% do imposto arrecadado pelos estados. No substitutivo enviado para votação na Câmara dos Deputados e no texto final da EC 108/2020 foi estabelecido que a cota do ICMS deve ser aplicada da seguinte forma: 65%, no mínimo, considerando o volume de operações de circulação de mercadorias e de prestação de serviços ocorridos nos municípios; até 35% de acordo com o que dispuser a lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos (Brasil, 2020, Art. 158, parágrafo único, incisos I e II).

Como já foi dito anteriormente, a participação da União na composição dos recursos destinados ao Fundeb Permanente, assim como os critérios que seriam usados na distribuição desses recursos, foram pontos de grande divergência e disputa durante a tramitação do fundo. É importante registrar que, para uma parte significativa dos especialistas e das entidades organizadas da sociedade civil, o alcance das metas colocadas no PNE e a implementação de fundo capaz de promover a equalização só seriam possíveis com maior participação da União no financiamento da Educação Básica. Em um primeiro momento, essa reivindicação foi incorporada nas minutas de substitutivo à EC nº 15/2015, chegando ao percentual de 40% sobre os recursos totais do fundo no texto apresentado em setembro de 2019. No parecer apresentado pela relatora em julho de 2020 e no texto final apresentado para votação, o percentual de complementação da União representava a metade do valor que havia sido proposto no ano anterior.

Para Capuzzo (2022), essa mudança teve como intenção incorporar as negociações de bastidores e atender à posição mais cautelosa que dialogava com as preocupações do Executivo. Pouco depois da apresentação do parecer citado, na semana em que a votação do substitutivo da EC nº 15/2015 foi agendada, líderes de alguns partidos da Câmara dos Deputados receberam uma proposta alternativa do governo federal. As sugestões do Executivo divergiam muito do texto construído na

comissão e mostravam uma tentativa do governo de utilizar recursos subvinculados ao fundo para o programa de transferência de renda que estava sendo elaborado para substituir o Bolsa Família. Em declaração à Folha de São Paulo, o deputado João Carlos Bacelar Batista (PV/BA), presidente da comissão especial naquele momento, afirmou que a proposta do governo visava transformar o Fundeb de um fundo educacional em um fundo de assistência social, visando “comprar o voto da miséria” (Folha, 2020).

A proposta do Executivo não foi divulgada na íntegra, mas entre os pontos apresentados aos líderes dos partidos estava a limitação em 70% no uso dos recursos do fundo destinados à remuneração dos profissionais da educação, possibilitando o pagamento de inativos com esses recursos, a manutenção da complementação da União em 10% sobre os recursos do fundo e destinação de 5% desse montante para a transferência de renda direta para famílias com crianças em idade escolar que se encontrassem em situação de pobreza ou extrema pobreza, incluindo ações relacionadas à primeira infância e ao auxílio-creche. No modelo apresentado, o Fundeb Permanente só passaria a vigorar a partir de 2022, sem que houvesse por parte do governo uma alternativa para 2021. Considerando que, como já foi mencionado, o Fundeb se tornou o principal mecanismo de financiamento da Educação Básica, essa possibilidade gerou grande preocupação, principalmente sobre a condição dos municípios que recebem do fundo a maior parte dos recursos que compõem suas receitas destinadas à educação.

À medida que a proposta do governo federal começou a se tornar pública, várias entidades da sociedade civil organizada lançaram manifestações que defendiam a votação do texto elaborado pela comissão designada a apreciar a PEC nº 15/2015. Dentre essas manifestações, a nota da Fineduca, intitulada “Não é hora de retroceder no Fundeb!”, apresentava dados e argumentos que partiam de pesquisas e da legislação brasileira para rebater as propostas que, além de representarem um grande retrocesso, desconsideravam todo o processo democrático no qual a proposta da Comissão do Fundeb havia sido construída. Um dos oito pontos levantados pela associação tratava da intenção de retirar o parâmetro do CAQ do texto da PEC. A esse respeito, os autores da nota argumentavam que, ao inverter a lógica de financiamento da educação partindo do que é necessário, o CAQ representa avanços reais, uma vez que possibilita ampliar recursos para garantir as condições adequadas de oferta para todas as escolas públicas brasileiras (Fineduca, 2020).

A intenção de retirar o CAQ da PEC do Fundeb Permanente já tinha sido manifestada pelo executivo federal por meio do Ofício 1991/2019, do MEC. No documento enviado à comissão especial em junho de 2019, o Ministério da Educação apresentou a retificação de sugestões para a PEC, entre as quais estava a supressão da parte final conferida ao §1º do Art. 212-A, que se refere ao uso do CAQ como parâmetro de financiamento de uma educação adequada. A justificativa apresentada estava ancorada no argumento de que, por não se encontrar inserido na dinâmica operacional do Fundeb e se tratar de um parâmetro que deveria se aplicar a todo o financiamento da educação, a constitucionalização do CAQ deveria se dar em uma proposta específica e mais abrangente.

O texto enviado para apreciação e votação na Câmara dos Deputados manteve parte significativa da proposta elaborada pela comissão. As principais mudanças foram em relação ao percentual de participação da União, que passou de 20% para 23% sobre os recursos totais do fundo, e aos critérios de distribuição da Complementação VAAT, com o estabelecimento de que 50% do montante desses recursos deveria ser aplicado na Educação Infantil. Segundo o parecer, apresentado em plenário pela relatora da comissão no dia 21/07/2020, essas mudanças refletiam o “esforço de alcançar o consenso amplo que incorporasse elementos da proposta do governo federal”, considerando que é “nesta etapa de ensino onde se concentra a maior demanda não atendida pelo sistema público de ensino”.

Diferentemente do que aconteceu com a proposta de retirada do CAQ como parâmetro de financiamento do Fundeb Permanente, a priorização de parte da complementação da União para a Educação Infantil não apareceu nas sugestões enviadas pelo MEC. As propostas de emenda ao substitutivo da PEC nº 15/2015 tampouco mencionavam essa priorização. Ao analisar as sugestões enviadas pelos deputados à comissão foi possível localizar dois ofícios que sugeriam que a Educação Infantil tivesse um tratamento especial no texto da PEC do Fundeb. O primeiro deles, enviado pelo gabinete do Deputado Pedro Cunha Lima (PSDB/PB), em 16/10/2019, sugeria uma alteração no inciso X do art. 212-A, de forma que ele passasse a ter a seguinte redação:

Art. 212-A (...)

X - observadas as garantias estabelecidas no § 1º e nos incisos I, II, III e IV e no §1º do art. 208 da Constituição Federal, de universalização da educação básica obrigatória e do atendimento à demanda por vagas em creche, nos termos previstos no art. 214, a lei disporá sobre: (...)

b) a forma de cálculo dos valores por aluno referidos nos incisos III e VI, observando-se as especificidades de cada etapa e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade; (...) (Lima, 2019)

Para justificar a sugestão de alteração, o Deputado Pedro Cunha Lima (PSDB/PB) apresentou dados de atendimento em creche, defendendo que seria fundamental que o atendimento a toda a demanda de vagas para crianças de 0 a 3 anos alcançasse status constitucional. Quanto à necessidade de considerar as especificidades de cada etapa para a previsão dos recursos necessários para a garantia da qualidade, o deputado cita que o alto custo da creche deveria ser levado em consideração na distribuição dos recursos do Funbeb.

Na mesma direção, o ofício apresentado pela Deputada Paula Belmonte (CIDADANIA/DF) defendia que o cálculo dos valores por aluno não fosse linear e matemático, mas que fosse embasado em dados técnicos que pudessem levar em conta as peculiaridades que cada etapa de ensino possui. A sugestão da deputada ainda incluía a previsão de que, no mínimo, 20% dos recursos do Fundeb fossem aplicados, obrigatoriamente, na Primeira Infância e que, mediante avaliações educacionais, fossem criados incentivos fiscais para que os gestores priorizassem a qualidade da educação, principalmente na Educação Infantil (Belmonte, 2019).

Embora os estudos que tratam dos custos educacionais evidenciem o alto custo da Educação Infantil, especialmente o da creche, cabe destacar que a proposta do governo federal, o parecer final da relatora e a sugestão apresentada pela Deputada Paula Belmonte não foram fundamentados em estudos técnicos que indicassem a necessidade, o impacto e tampouco a suficiência de destinar 20% dos recursos do Fundeb ou 50% dos recursos globais da Complementação VAAT para o financiamento da Educação Infantil. Essa decisão reflete uma condição do executivo federal para alcançar o percentual de 23% de complementação da União (Capuzzo, 2022) e pode ser vista como uma estratégia que visava demarcar a atuação direta do governo, o que serviria de material de marketing e campanha eleitoral nos anos seguintes.

O texto do último substitutivo, acompanhado do parecer da relatora, foi votado em dois turnos, aprovado pela quase totalidade dos deputados e encaminhado ao Senado, onde teve como relator o Senador Flávio Arns (REDE SUSTENTABILIDADE /PR). No parecer final, o senador argumentou pela aprovação na íntegra do texto enviado pela Câmara dos Deputados, sendo importante ressaltar que nove emendas foram apresentadas no senado, das quais seis não atingiram o número mínimo de subscritores

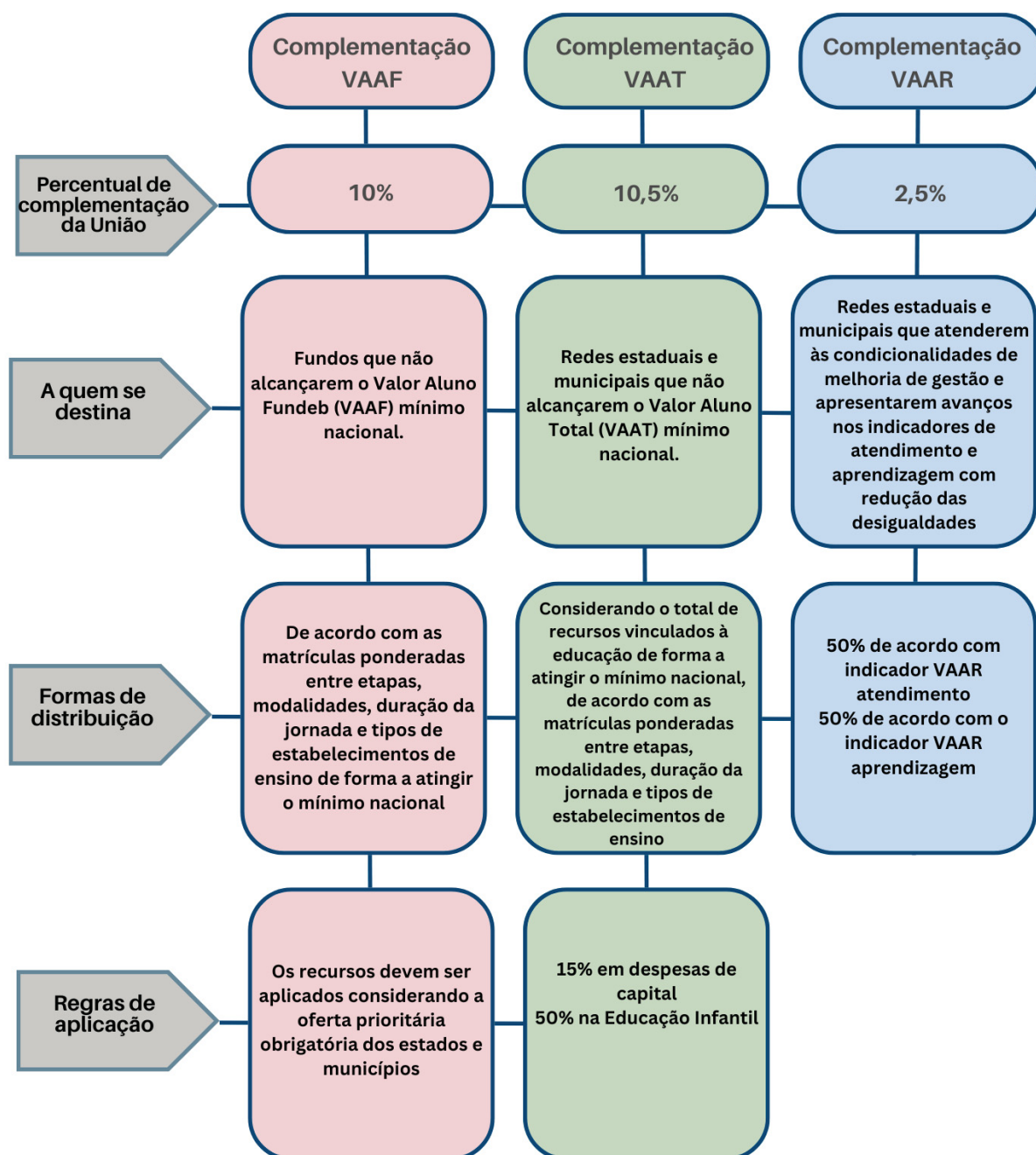
e três foram retiradas pelos seus primeiros signatários. O processo de regulamentação da EC nº 108/2020 e as regras de funcionamento do Fundeb Permanente são objeto de discussão da próxima seção.

2.3 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEB PERMANENTE

Ao tornar o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento da Educação Básica, a EC nº 108/2020 permite estabilizar o fluxo de recursos e afasta, em certa medida, a instabilidade, a falta de condições para o planejamento e a insegurança dos gestores (Martins, 2021). A estrutura do seu funcionamento, a composição da cesta de insumos e o modelo de remuneração das matrículas não se alteraram, o que indica que a experiência de 24 anos com as políticas de fundos que o antecederam teve forte influência no seu desenho. A maior mudança observada foi o estabelecimento de um modelo híbrido, que ampliou a participação da União na complementação do fundo e criou novos critérios para a distribuição desses recursos.

O Fundeb Permanente foi regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. O inciso V do artigo 212-A, incorporado por meio da EC nº108/2020, estabeleceu três modalidades de complementação. A primeira corresponde a 10% dos recursos complementares e usa como critério de distribuição o Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF) mínimo estabelecido nacionalmente; a segunda corresponde a 10,5% dos recursos complementares e utiliza como critério de distribuição o Valor Aluno Ano Total (VAAT) mínimo definido nacionalmente; e a terceira corresponde a 2,5% dos recursos complementares e está condicionada à melhoria de indicadores de gestão, de atendimento e de aprendizagem com redução das desigualdades. A figura a seguir sintetiza as regras de aplicação das diferentes complementações distribuídas pelo Fundeb Permanente.

Figura 1 – Modalidades de complementação da União ao Fundeb Permanente



Fonte: BRASIL, 2020d; BRASIL, 2022b; BRASIL, 2022c; BRASIL, 2023. Dados organizados pela autora.

A Complementação VAAF é a primeira modalidade a ser distribuída. Ela acontece no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, utilizando o mesmo modelo do Fundeb que esteve em vigência até 2020. O VAAF mínimo nacional é calculado considerando apenas as receitas subvinculadas o fundo, constitui um valor de referência relativo aos anos iniciais do Ensino Fundamental urbano e será determinado contabilmente a partir da distribuição proporcional às matrículas de Educação Básica

presencial, considerando as diferenças e ponderações estabelecidas na lei de regulamentação e a atuação prioritária dos entes federados (Brasil, 2020c, Art. 12, § 1º). Definidos os estados que receberão a Complementação VAAF, os recursos serão distribuídos entre as redes estaduais, distrital e municipais seguindo o mesmo critério. Na tabela a seguir é possível observar o total de recursos complementados pela União e os valores do VAAF efetivados nos anos de 2020 a 2023. Nela também estão identificados os fundos estaduais que foram beneficiados com a Complementação VAAF nos anos de 2020 a 2023. Para fins de comparação, os valores de 2020 a 2022 foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA), tendo como base o mês de abril de 2024.

Tabela 2 – Complementação VAAF nos anos de 2021, 2022 e 2023

Ano de referência	Total de recursos distribuídos pela União na modalidade de Complementação VAAF (R\$)	VAAF-Mínimo nacional (R\$)	Fundos estaduais que receberam a Complementação VAAF
2020	15.891.595.388	4.007	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RJ.
2021	20.399.650.412	5.018	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN.
2022	22.615.280.941	5.130	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN.
2023	23.578.071.887	5.212	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RJ.
Média	20.621.149.657	4.866	
Coeficiente de variação	14%	10%	-

Fonte: BRASIL, 2020d; BRASIL, 2022b; BRASIL, 2022c; BRASIL, 2023. Dados organizados pela autora.

No período analisado, a média de transferências via Complementação VAAF observada chega a 20,6 bilhões de reais, com uma variação mais significativa entre os anos de 2020 e 2021. Vale lembrar que os recursos vinculados ao fundo têm relação com a atividade econômica no país, desse modo, o coeficiente de variação de 14% indica que o total de receitas que compõem o fundo variou moderadamente, mesmo após o início da Pandemia de COVID-19, no ano de 2020. Situação semelhante é observada em relação aos valores do VAAF mínimo nacional, sendo necessário considerar que as matrículas públicas da Educação Básica têm apresentado um decréscimo desde 2019. O objetivo de manter o modelo de Complementação VAAF foi não gerar perdas para os estados mais vulneráveis, que puderam contar com recursos complementares que

ajudaram a estruturar suas redes e carreiras por 14 anos (Martins, 2021). A extinção dessa complementação causaria um forte impacto aos fundos estaduais do Norte e, sobretudo, do Nordeste (Alves; Pinto, 2020). No período aqui analisado, é possível identificar que, entre os estados que receberam a Complementação VAAF, apenas o Rio de Janeiro não está localizado em uma dessas duas regiões.

Após a distribuição da Complementação VAAF, que iguala os valores mínimos no âmbito de cada fundo estadual ou distrital, o Fundeb Permanente prevê a distribuição da Complementação VAAT. Essa modalidade de complementação acontece no âmbito de cada rede estadual, distrital e municipal que não alcancem o mínimo nacional. Para estabelecer o VAAT são considerados todos os recursos vinculados à educação e não apenas aqueles subvinculados ao Fundeb; desse modo, o cálculo é feito a partir da razão entre a receita potencial de educação de cada rede e as suas matrículas, ponderadas entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimentos de ensino e outras ponderações relativas ao nível socioeconômico dos educandos e indicadores de potencial de arrecadação e receitas disponíveis para a educação em cada ente federado (BRASIL, 2020c, Art. 13, § 1º).

A Complementação VAAT será implementada progressivamente, alcançando o percentual de 2% no primeiro ano, 5% no segundo ano, 6,5% no terceiro anos, 7,5% no quarto ano, 9% no quinto ano e atingirá 10,5% no sexto ano. Além dessa progressividade, a regulamentação do Fundeb Permanente prevê que 15% dos recursos recebidos nessa modalidade de complementação devem ser aplicados em despesas de capital em cada rede beneficiada. Após a distribuição da Complementação VAAT às redes de ensino, será destinada à Educação Infantil a proporção de 50% dos recursos globais (Brasil, 2020c, Art. 28), ou seja, a metade dos recursos destinados pela União para essa modalidade de complementação e não a metade dos recursos recebidos pelos municípios individualmente. Desse modo, essa aplicação deve ocorrer de tal forma que, considerando o conjunto das aplicações individuais, seja alcançada a destinação de 50% dos recursos globais da modalidade VAAT (Simões; Alves, 2021).

Sendo assim, a vinculação de parte dos recursos da Complementação VAAT à Educação Infantil não interfere na lógica de distribuição desses recursos, mas apenas na aplicação deles pelos municípios. Essa aplicação, portanto, será feita no âmbito de cada rede municipal e a definição do percentual a ser destinado à primeira etapa da Educação Básica será estabelecida pelo governo federal, anualmente, em portaria específica, tendo como base um indicador que deve considerar: o déficit de cobertura,

considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino; e a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida (Brasil, 2020c, Art. 12, incisos I e II). Na tabela a seguir, é possível visualizar o número de redes públicas beneficiadas com a Complementação VAAT nos anos de 2021 a 2023, organizadas por região e por Unidade Federativa (UF), sendo pertinente destacar que as barras representam a proporção de municípios beneficiados em cada estado.

Tabela 3 – Municípios que receberam a Complementação VAAT, Brasil, 2021 a 2023

Região	UF	Total de municípios da UF	Número de municípios contemplados com o VAAT em 2021	Número de municípios contemplados com o VAAT em 2022	Número de municípios contemplados com o VAAT em 2023
Centro-Oeste	Goiás (GO)	246	26 	25 	19 
	Mato Grosso do Sul (MS)	79	8 	5 	2 
	Mato Grosso (MT)	141	3 	9 	2 
Nordeste	Alagoas (AL)	102	76 	100 	99 
	Bahia (BA)	417	287 	395 	378 
	Ceará (CE)	184	147 	181 	179 
	Maranhão (MA)	217	178 	210 	212 
	Paraíba (PB)	223	134 	201 	192 
	Pernambuco (PE)	184	99 	166 	136 
	Piauí (PI)	224	143 	213 	211 
	Rio Grande do Norte (RN)	167	85 	131 	114 
Norte	Sergipe (SE)	75	8 	50 	40 
	Acre (AC)	22	16 	18 	18 
	Amazonas (AM)	62	57 	54 	58 
	Amapá (AP)	16	9 	4 	4 
	Pará (PA)	144	106 	127 	135 
	Rondonia (RO)	52	0 	6 	0 
	Roraima (RR)	15	2 	6 	5 
Sudeste	Tocantins (TO)	139	9 	24 	28 
	Espírito Santo (ES)	78	13 	38 	38 
	Minas Gerais (MG)	853	80 	104 	89 
	Rio de Janeiro (RJ)	92	10 	24 	12 
Sul	São Paulo (SP)	645	2 	3 	5 
	Paraná (PR)	399	25 	45 	48 
	Rio Grande do Sul (RS)	497	0 	2 	1 
Total	Santa Catarina (SC)	295	4 	16 	37 
		5.568	1.527	2.157	2.062

Fonte: BRASIL, 2020d; BRASIL, 2022b; BRASIL, 2022c; BRASIL, 2024. Dados organizados pela autora.

Ao considerar os recursos vinculados à MDE, que não são usados na composição do Fundeb Permanente para a sua distribuição, a Complementação VAAT amplia o número de redes que recebem recursos complementares da União. Em 2021, um quarto das redes municipais (1.527) foram beneficiadas com essa complementação,

sendo que apenas os estados do Rio Grande do Sul e de Rondônia não tiveram municípios contemplados. Em 2022, esse número subiu para 2.157 redes em 26 estados, com exceção do Distrito Federal, chegando à proporção de 39% dos municípios brasileiros. Para 2023, apenas os municípios do estado de Rondônia ficaram de fora da lista dos beneficiados, totalizando 2.062 redes contempladas (37%). Esse modelo de complementação pode ser definido o mecanismo mais equitativo presente no Fundeb Permanente, pois permite que redes municipais com menor potencial de arrecadação que estejam dentro de estados que, historicamente, não recebiam a complementação da União passem a receber recursos complementares transferidos diretamente do governo federal, como é o caso dos municípios localizados nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Na tabela que segue foram organizados dados sobre os valores da Complementação VAAT, da Complementação VAAT-Educação Infantil e do VAAT mínimo, considerando os valores efetivados em 2021, 2022 e 2023.

Tabela 4 – Complementação VAAT nos anos de 2021, 2022 e 2023

Ano de referência	Municípios contemplados (N)	VAAT-Mínimo nacional (R\$)	Complementação VAAT (R\$)	Complementação VAAT-Educação Infantil (R\$)
2021	1.527	5.821,00	4.518.052.813	2.259.026.406
2022	2.157	6.118,57	11.088.068.507	5.544.034.253
2023	2.062	8.214,34	14.528.911.647	7.264.455.823

Fonte: BRASIL, 2020d; BRASIL, 2022b; BRASIL, 2022c; BRASIL, 2024. Dados organizados pela autora.

Nos três anos analisados não há destinação da Complementação VAAT para redes estaduais, o que mais uma vez evidencia a dificuldade dos municípios no financiamento das suas redes. Em 2021, quando o VAAT mínimo foi fixado em R\$ 5.821, os valores da receita aluno/ano variaram de R\$ 2.915 (São João da Canabrava/PI) a R\$ 28.204 (Douradoquara/MG). Isso permite inferir que, ainda que represente um avanço em relação ao modelo anterior, a Complementação VAAT não será capaz de reduzir, significativamente, a desigualdade entre os municípios, pois as receitas de arrecadação própria continuam sendo um diferencial no financiamento, e a lógica da distribuição dos recursos disponíveis, e não dos recursos adequados ao custo da oferta educacional, se mantém no Fundeb Permanente.

Ainda sobre a capacidade redistributiva do fundo, vale lembrar que a participação da União sobre o fundo não alcançou o patamar esperado e defendido durante a sua tramitação. Isso pode ser observado quando aplicamos a razão entre o total de matrículas municipais e o montante de recursos da Complementação VAAT distribuídos para essas redes. Em 2021, os 1.527 municípios que receberam essa complementação tinham sob sua responsabilidade 10,2 milhões de matrículas (INEP, 2021). Sem utilizar os fatores de ponderação previstos na regulamentação do fundo, é possível identificar que o percentual de 2% da Complementação VAAT, equivalente a 4,5 bilhões de reais naquele ano, implicou em uma média de R\$ 438 de complementação por aluno ao ano. Em 2022, o percentual aplicado foi de 5%, o que corresponde a 11 bilhões de reais, em valores corrigidos pelo IPCA de abril de 2024. Naquele momento, a Complementação VAAT beneficiou 2.157 municípios, que respondiam por 13,3 milhões de matrículas da Educação Básica (INEP, 2022), o que implica em uma complementação média de R\$ 833 por aluno em 2022. Em 2023, a Complementação VAAT de 14,5 bilhões representou uma complementação média de R\$ 1.533, uma vez que, naquele ano, os 2.062 municípios beneficiados com essa complementação eram responsáveis por 9,4 milhões de matrículas.

Ainda que esse exercício não considere as ponderações estabelecidas em lei e não desconte a parcela da complementação vinculada exclusivamente à Educação Infantil, os valores obtidos dão a dimensão da insuficiência dos recursos quando comparamos a média da Complementação VAAT aos valores cobrados, mensalmente, por escolas privadas. Como o mecanismo de funcionamento dessa complementação prevê o aporte de recursos até que o VAAT mínimo seja alcançado, a razão entre os recursos recebidos e o total das matrículas em cada município beneficiado será ainda menor quanto mais próximo estiver de atingir o mínimo nacional. Essa análise será feita na sequência, a partir dos dados observados nos 1.569 municípios que receberam a Complementação VAAT nos anos de 2021 a 2023.

Quanto à parcela da Complementação VAAT destinada à Educação Infantil, vale destacar que, ainda que seja pertinente pensar em um mecanismo que transfira recursos federais diretamente para o financiamento da Educação Infantil, a sua inserção na legislação aconteceu sem considerar a finalidade original da proposta, que era a de criar uma nova camada no mecanismo redistributivo do Fundeb, visando corrigir parte das desigualdades que permaneciam quando a complementação da União era feita apenas no âmbito dos fundos estaduais (Simões; Alves, 2021). Além disso, como apontam

Simões e Alves (2021), é preciso ponderar sobre o modo intempestivo como essa decisão foi tomada, às vésperas da votação da PEC, sem que se tivesse tempo para avaliar a sua pertinência e os impactos que seriam produzidos a partir dela. Como já foi citado, o parecer final da Deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) evidencia que se tratou de um acordo político que visava estabelecer uma aproximação com a proposta do governo federal e adotar uma estratégia que possibilitasse que a complementação da União sobre o fundo fosse superior a 10%.

Considerando as matrículas municipais da Educação Infantil nos municípios que receberam a Complementação VAAT, sem aplicar os fatores de ponderação, é possível observar que o total de 2,2 bilhões de reais distribuídos em 2021 representou uma média de R\$ 1.346 por criança ao ano. Em 2022, quando a Complementação VAAT alcançou a metade do percentual previsto no Fundeb Permanente, a razão entre o montante de 5,5 bilhões de reais distribuídos e o total de 2,2 milhões de matrículas municipais indica uma complementação de média de R\$ 2.468 por criança ao ano ou R\$ 260 por mês. Em 2023, a razão entre a Complementação VAAT a ser aplicada na Educação Infantil representou um valor médio de R\$ 3.117 por criança, pois os municípios que receberam recursos dessa natureza eram responsáveis por 2,3 milhões de matrículas de 0 a 5 anos.

Como dito anteriormente, a determinação do percentual a ser aplicado pelos municípios na Educação Infantil é feita com base em um indicador específico, que deve considerar o déficit de cobertura, relacionando a oferta e a demanda anual, e a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida (Brasil, 2020c, Art. 28, incisos I e II). Para Simões e Alves (2021), a aplicação desse percentual terá um baixo impacto para uma parcela considerável dos municípios brasileiros, uma vez que esses recursos representam uma fração muito pequena das receitas disponíveis para o financiamento da educação, principalmente para aqueles que receberem menos recursos por estarem próximos de alcançar o VAAT mínimo estabelecido nacionalmente.

A Lei Federal nº 14.113/2020 anuncia em seu texto que o indicador da Educação Infantil seria elaborado posteriormente e que até a sua definição poderia ser adotada uma metodologia provisória, que levasse em conta o número de matrículas ofertadas nessa etapa. Em julho do ano seguinte, a Portaria nº 276/2021, publicada pelo INEP, apresentou uma proposta de indicador provisório, juntamente com uma nota técnica que apresenta e justifica as escolhas metodológicas realizadas na elaboração do indicador.

Para identificar o déficit de cobertura da Educação Infantil se faz necessário conhecer a população de 0 a 5 anos de cada município e comparar essa estimativa com

o total de matrículas de creche e pré-escola em seus territórios. Diante da dificuldade de estimar a cobertura da Educação Infantil no nível municipal em períodos em que não há a realização do Censo Demográfico do IBGE (Brasil, 2021b), a equipe técnica do INEP optou por calcular essa estimativa tendo como referência a população de 6 anos, completos até o dia 31 de março, registrada pelo Censo Escolar de cada ano. Essa escolha metodológica parte do pressuposto 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” (Brasil, 2021b). Desse modo, o indicador estima a população de 0 a 5 anos multiplicando a coorte de crianças de 6 anos completos por 6. É com base nessa estimativa e no total de matrículas (públicas e privadas) registradas no censo escolar que se calcula a taxa de atendimento da Educação Infantil por município.

Em relação ao parâmetro da vulnerabilidade das crianças a serem atendidas, o indicador toma como base o Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos (INSE), calculado a partir dos dados obtidos nos questionários de contexto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O INSE é divulgado por escola e pode ser calculado por rede de ensino. Para a equipe técnica responsável pela proposta do indicador, o INSE dos alunos do Ensino Fundamental avaliados pelo Saeb é uma boa *proxy* do nível socioeconômico tanto das crianças de 0 a 5 anos que estão atendidas em creche ou pré-escola, quanto daquelas que estão fora da escola no mesmo município (Brasil, 2021b).

Quando o Fundeb Permanente trata da necessidade de considerar as condições socioeconômicas de crianças e estudantes para a distribuição das suas receitas, joga luz sobre a ausência de dados que retratem a atual realidade da população brasileira e que possam medir o nível de desigualdade social entre as crianças. Ainda assim, utilizar o INSE para compor o indicador que irá determinar a distribuição dos recursos destinados à Educação Infantil apresenta, pelo menos, dois problemas. O primeiro deles consiste em usar um instrumento criado para estabelecer comparações, somente, entre os estudantes que responderam ao questionário contextual, o que não inclui as crianças da Educação Infantil. Já o segundo problema tem relação com o fato de que, por sua natureza e objetivo, o INSE é incapaz de captar dados sobre as crianças que estão fora da escola, situação mais recorrente entre a população mais pobre, como foi observado na primeira seção deste capítulo.

Em certa medida, pode-se dizer que a própria equipe técnica reconhece a insuficiência do INSE como parâmetro para medir a vulnerabilidade socioeconômica das crianças de 0 a 5 anos, ao atribuir a ele um peso bem inferior na composição do indicador. A fórmula proposta, que tem sido usada desde 2021, atribui peso de 90% ao desvio do déficit de cobertura de 0 a 5 anos nos municípios, o que o torna esse o principal critério para orientar a alocação de recursos da parcela da Complementação VAAT na Educação Infantil (Brasil, 2021b). A justificativa apresentada para essa decisão é sustentada no argumento de que seria redundante usar um critério de vulnerabilidade socioeconômica na composição de um indicador que é utilizado para distribuir a complementação que já é destinada a municípios que apresentam um VAAT abaixo do mínimo nacional.

Assim como previa a regulamentação do Fundeb Permanente, a terceira modalidade de complementação da União passou a ser distribuída em 2023. Ela é destinada às redes públicas que, cumpridas as condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades (Brasil, 2020b, art. 212-A, caput, inciso VI, alínea c). Diferentemente do que aconteceu com os outros dois modelos de complementação, essa modalidade não foi nomeada durante o processo de tramitação e nem mesmo no texto aprovado da EC nº 108/2020. A nomenclatura VAAR apareceu pela primeira vez na Lei Federal nº 14.113/2020, sem especificar o significado do termo. O “Manual de orientação do (novo) Fundeb”, divulgado na página do MEC em fevereiro de 2021, define o VAAR como o “Valor Aluno Ano *Resultado*”, afirmando que essa complementação visa:

Estimular os avanços na aprendizagem, uma vez cumprida as condicionalidades de melhoria de gestão estabelecidas em lei e constatada a evolução quanto à observação dos parâmetros indicadores, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica. Isso possibilitará o atendimento e a melhoria da aprendizagem, além da redução das desigualdades (medida da equidade de aprendizagem) (Brasil, 2021b, p. 29).

Ainda que o documento cite elementos das condicionalidades presentes no artigo 212-A da EC nº 108/2020, ao associar o termo VAAR à ideia de resultados, ele abre espaço para que a disputa sobre o que se entende por resultados educacionais venha à tona. Alguns segmentos, em especial aqueles ligados ao mercado, passaram a divulgar a falsa informação de que o “R” do termo VAAR remeteria aos resultados dos estudantes em testes padronizados (Fineduca, 2022). Essa definição é sustentada na

ideia de que a ampliação dos recursos só deve ocorrer se proporcionar, diretamente, a melhora dos índices de proficiência dos estudantes, como se houvesse uma conexão causal definitiva entre uma quantia precisa de financiamento e um resultado educacional específico, desconsiderando, portanto, que o processo educacional e a forma como ele afeta cada indivíduo envolve uma série de fatores ambientais e de julgamento (Rebell, 2006).

Para além do equívoco de entender que os índices obtidos a partir das avaliações de larga escala, que avaliam apenas a proficiência dos estudantes sobre parte dos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, possam expressar o resultado de todo o processo educacional, associar a Complementação VAAR exclusivamente a esses índices ignora a proposta original da EC nº 108/2020. Vale retomar que os pareceres apresentados pelos relatores da proposta, assim como o próprio texto da emenda, falam sobre atendimento, melhoria da aprendizagem e redução das desigualdades. Do mesmo modo, ao tratar do regime de colaboração entre os entes federados, a EC nº 108/2020 estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório (Brasil, 2020b, Art. 211, § 4º), aspectos que não podem ser avaliados considerando apenas os testes padronizados.

As condicionalidades previstas na EC nº 108/2020 para o recebimento da parcela de recursos da Complementação VAAR foram definidas pela Lei Federal nº 14.113/2020, como:

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho; II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica; III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades; IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução; V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino. (Brasil, 2020c)

Atendendo a essas condicionalidades, estados, municípios e o Distrito Federal estarão habilitados para receber a Complementação VAAR, que só será distribuída para as redes que apresentarem melhoria nos indicadores estabelecidos em lei. Em dezembro de 2022, a Portaria nº 975/2022 do INEP aprovou a metodologia para o cálculo

dos indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagem, com redução de desigualdades, para o exercício do ano de 2023. A portaria estabelece que os recursos referentes à Complementação VAAR serão distribuídos com base nesses dois indicadores, sendo que cada um corresponde a 50% dos recursos totais.

A nota técnica nº 23/2022, divulgada pelo INEP, detalha as escolhas metodológicas e explica a construção dos dois indicadores adotados para 2023. Quanto ao indicador de melhoria de atendimento, a nota reforça que a regulamentação do Fundeb Permanente determina que a sua metodologia de cálculo deve considerar obrigatoriamente a taxa de atendimento da Educação Básica em cada ente federado, captando de forma direta ou indireta a evasão do Ensino Fundamental e Médio. Desse modo, segundo o documento analisado, optou-se por utilizar dados que mensurem a variação da oferta de matrículas, compondo o Índice de Expansão Escolar (IEE) (Brasil, 2022e). O IEE considera a taxa de variação das matrículas da Educação Infantil para redes municipais e do Ensino Médio para redes estaduais, no período de quatro anos. De acordo com a nota técnica, essa escolha tem o objetivo de verificar se as redes de ensino estão elevando matrículas em etapas de ensino em que a universalidade no atendimento é um desafio (Brasil, 2022e). O IEE de cada ente federado será ponderado pelo Índice de Abandono Escolar (IAE), calculado com base nas taxas de evasão do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e Ensino Médio, conforme a oferta de cada rede. Para 2023, a equipe técnica do INEP optou por usar os dados de matrícula dos anos de 2017 a 2020, evitando considerar o período pandêmico.

Priorizar a oferta prioritária de estados e municípios na composição do indicador de atendimento parece ser coerente, principalmente quando se considera que o Ensino Fundamental foi praticamente universalizado nas últimas décadas. Contudo, é preciso ressaltar que a taxa de expansão das matrículas e a taxa de atendimento são indicadores que mensuram aspectos diferentes da realidade educacional. A proposta do indicador utiliza a taxa de crescimento das matrículas das redes municipais e estaduais, o que pressupõe identificar a evolução das matrículas em um determinado período. Já a taxa de atendimento, citada na regulamentação do Fundeb Permanente, é definida pelo próprio INEP como a expressão do “percentual da população que se encontra matriculada na escola, em determinada idade ou faixa etária”, ou seja, para além das matrículas ela considera as crianças e os jovens que não estão atendidos pelo sistema educacional.

Para a composição do indicador VAAR aprendizagem, a Portaria nº 975/2022 do INEP utiliza o Índice de Aprovação Escolar (IAPE) e o Índice de Progresso e Aprendizagem (IPA). O IAPE é obtido a partir das taxas de aprovação escolar dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e das taxas de aprovação do Ensino Médio, ponderadas pelo número de matrículas de cada etapa na rede de ensino, segundo o Censo Escolar (Brasil, 2022e). De acordo com a nota técnica 23/2022, o IPA objetiva tratar da aprendizagem com equidade e seus avanços, sendo que a aprendizagem será retratada pela proficiência e pelo nível de escala de aprendizagem dos alunos no Saeb e a equidade será representada por medidas de desigualdade socioeconômica e raciais (Brasil, 2022e). Para o ano de 2023 são considerados os dados de proficiência e matrículas de 2019, ano da edição mais atual do Saeb.

Diante do que a Portaria nº 975/2022 estabelece, e do detalhamento apresentado na nota técnica nº 23/2022, é possível observar que os dados e os índices considerados na composição do indicador “VAAR aprendizagem” não contemplam o contexto da Educação Infantil. Em parte, isso se deve à decisão de mensurar a aprendizagem somente por meio da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, obtida a partir das avaliações de larga escala que fazem parte do Saeb. Por sua finalidade e especificidade, a avaliação da Educação Infantil não adota a aplicação de testes cognitivos com as crianças. Desde 2019, o Saeb tem adotado a prática de avaliar essa etapa, de forma amostral, tendo como foco as condições de oferta, infraestrutura e gestão, usando questionários eletrônicos respondidos por diretores, professores e secretários municipais de educação. A análise das concepções e escolhas metodológicas que dão origem ao indicador VAAR aprendizagem levanta a pertinência de retomar, no âmbito das políticas educacionais, os estudos e o planejamento de uma avaliação nacional da Educação Infantil que esteja adequada aos seus princípios e objetivos, assim como a necessidade de definir o que se entende por resultados educacionais e melhoria da aprendizagem no âmbito do Fundeb Permanente.

Ainda de acordo com a Portaria nº 975/2022, as redes públicas poderão receber os recursos da Complementação VAAR se atingirem os resultados esperados em pelo menos um dos indicadores. Isso permite, por exemplo, que um município que não tenha expandido sua oferta de forma a atender o indicador VAAR atendimento, mas apresente bons resultados em relação ao VAAR aprendizagem, receba uma parcela dos recursos complementares da União. Em síntese, pode-se dizer que a distribuição dessa complementação passa por dois filtros: atender as condicionalidades estabelecidas em

lei; e apresentar melhoria no indicador relacionado ao atendimento e/ou no indicador relacionado à aprendizagem e à redução das desigualdades. O montante de recursos a ser recebido é estabelecido por um coeficiente, atribuído de acordo com o desempenho das redes, apresentado a partir dos indicadores.

Na tabela a seguir foram organizados dados sobre a Complementação VAAR distribuída no ano de 2023. Nela, é possível observar o número de redes estaduais e municipais que receberam os recursos dessa modalidade de complementação, assim como o montante de recursos distribuídos.

Tabela 5 – Complementação VAAR no ano de 2023

Total da Complementação VAAR	Total de redes estaduais habilitadas para receber a Complementação VAAR	Total de redes municipais habilitadas para receber a Complementação VAAR	Menor coeficiente de distribuição da Complementação VAAR	Maior coeficiente de distribuição da Complementação VAAR
1.717.891.588,66	15	1.908	3.236,57 (Aloândia/GO)	65.965.947,78 (Paraná/PR)

Fonte: BRASIL, 2023.

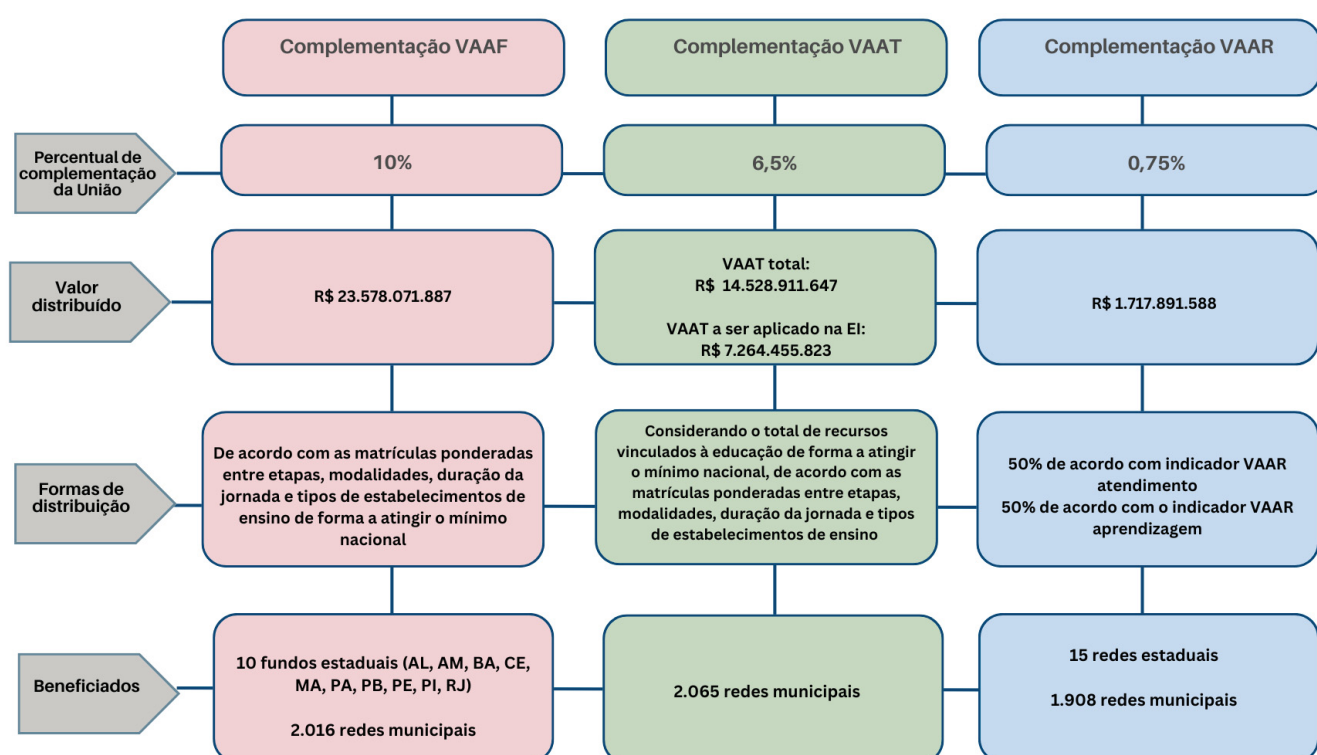
De acordo com as estimativas apresentadas pela Portaria Interministerial nº 03, de abril de 2024, a Complementação VAAR em 2023 chegou a 1,7 bilhão de reais. Diferentemente do que foi observado até aqui em relação às outras duas modalidades de complementação da União, esse modelo contemplou redes estaduais e redes municipais. Além do Distrito Federal, os estados de Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul e Tocantins foram beneficiados com recursos dessa modalidade de complementação para o financiamento de suas redes. As 1.908 redes municipais habilitadas para receber a Complementação VAAR representam apenas 16% do total de municípios brasileiros. Dentre elas, 904 também devem receber a Complementação VAAR em 2023, o que permite inferir que somente 44% dos municípios que apresentam os menores valores disponíveis por aluno receberão a Complementação VAAR por cumprirem as condicionalidades previstas e apresentarem melhoria nos indicadores de atendimento e aprendizagem.

Como já foi explicitado anteriormente, ao longo da tramitação e no texto final da EC nº 108/2020, a Complementação VAAR é associada à redução das desigualdades.

Diante do fato de se tratar do menor percentual entre as modalidades de complementação e de se ter observado que, em 2023, ela beneficiou uma parcela muito pequena dos municípios brasileiros, sendo que dentre os quais menos da metade apresenta necessidade da complementação do VAAT, deve-se questionar o quanto os mecanismos para sua operacionalização mantiveram a sua proposta original. A metodologia proposta segue uma lógica inversa do que seria esperado em um contexto de busca por equidade. A intenção de reduzir as desigualdades entre as redes públicas deveria pressupor uma distribuição de receitas que priorizasse mais recursos àquelas que necessitam melhorar seus indicadores de atendimento e aprendizagem, e não premiar as que atingiram melhores resultados em relação às demais, como pressupõe o indicador atual.

Organizada a partir dos dados de 2023, a figura a seguir apresenta o percentual da participação da União sobre os recursos do Fundeb Permanente, os valores aplicados nas três modalidades e o número de fundos estaduais e redes públicas beneficiadas naquele ano:

Figura 2 – Complementação VAAF, VAAT e VAAR distribuídas em 2023



Fonte: Organizada pela autora.

Além das regras de aplicação das três modalidades de complementação da União, a regulamentação do Fundeb Permanente também estabeleceu as ponderações das matrículas entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimentos de ensino. As ponderações estabelecidas para o período de 2021 a 2023 e para o ano de 2024 podem ser observadas no quadro a seguir onde são apresentados os fatores de ponderação utilizados para a distribuição da Complementação VAAF e dentro dos fundos estaduais, assim como os fatores usados para distribuição da Complementação VAAT:

Quadro 2 – Fatores de ponderação Fundeb Permanente 2021 a 2024, Brasil, 2023.

Etapas/ Modalidade	Situações de Oferta	VAAF e distribuição intraestadual (2021-2023)	VAAT (2021- 2023)	VAAF e distribuição intraestadual (2024)	VAAT (2024)
Creche	Tempo Integral Pública	1,30	1,95	1,50	1,80
	Tempo Integral Conveniada	1,10	1,65	1,20	1,50
	Tempo Parcial Pública	1,20	1,80	1,25	1,60
	Tempo Parcial Conveniada	0,80	1,20	1,00	1,10
Pré-Escola	Tempo Integral Pública	1,30	1,95	1,40	1,75
	Tempo Integral Conveniada	1,30	1,95	1,15	1,50
	Tempo Parcial Pública	1,10	1,65	1,15	1,50
	Tempo Parcial Conveniada	1,10	1,65	1,00	1,10
Ensino Fundamental	Anos Iniciais Urbano	1,00	1,00	1,00	1,00
	Anos Iniciais do Campo	1,15	1,15	1,15	1,15
	Anos Finais Urbano	1,10	1,10	1,10	1,10
	Anos Finais do Campo	1,20	1,20	1,20	1,20
	Tempo Integral	1,30	1,30	1,40	1,40
Ensino Médio	Urbano	1,25	1,25	1,25	1,25
	Do campo	1,30	1,30	1,30	1,30
	Tempo Integral	1,30	1,30	1,40	1,40
	Integrado à Educação Profissional	1,30	1,30	1,30	1,30
	Itinerário Formação Técnica e Profissional	1,30	1,30	1,30	1,30
Modalidades	Educação Especial	1,20	1,20	1,40	1,40
	Educação Indígena e	1,20	1,20	1,40	1,40
	EJA/avaliação no processo	0,80	0,80	1,00	1,00
	EJA/Ensino Médio+Técnico	1,20	1,20	1,20	1,20

Fonte: BRASIL, 2020; BRASIL, 2023b.

Entre os períodos de 2021-2023 e 2024, houve algumas alterações nos fatores de ponderação atribuídos às diferentes etapas e modalidades de ensino. Na Educação Infantil, observou-se um aumento nos fatores de ponderação utilizados como base para a distribuição das receitas da Complementação VAAF e das receitas de cada fundo estadual destinadas às matrículas em creche. O crescimento mais expressivo ocorreu no fator de ponderação das matrículas em tempo integral em creches públicas, que passou de 1,30 para 1,50. Em contrapartida, na pré-escola, houve redução nos fatores de ponderação, com exceção das matrículas em tempo integral nas instituições públicas, cujo fator aumentou de 1,30 para 1,40. No que diz respeito à Complementação VAAT, o movimento foi inverso. Observou-se redução em todos os fatores de ponderação associados às matrículas na Educação Infantil, com destaque para as ofertas conveniadas: o fator de ponderação para creche integral caiu de 1,95 para 1,50, enquanto para creche parcial passou de 1,65 para 1,10. Nas modalidades de ensino, as alterações mais relevantes ocorreram na educação especial e na educação indígena, cujos fatores de ponderação aumentaram de 1,20 para 1,40. Além disso, na Educação de Jovens e Adultos (EJA), verificou-se uma elevação dos fatores relacionados à avaliação em processo, que subiram de 0,80 para 1,00.

O desenho do funcionamento do Fundeb Permanente, apresentado neste capítulo, demonstra avanços em relação às políticas de fundos que o antecederam. Contudo, é preciso ponderar que a questão da insuficiência das receitas destinadas à educação não é resolvida, pois a distribuição dos recursos continua desconsiderando os custos de uma oferta educacional adequada. Ao prever mecanismos que partem da receita total vinculada à educação para a distribuição da complementação da União, a política de fundos de caráter permanente dá um passo na direção de uma fórmula de financiamento que busque a equidade horizontal entre as redes municipais, mas ainda não é suficiente para reduzir significativamente a desigualdade entre os municípios ou caminhar no sentido de um sistema de financiamento que tenha por objetivo a promoção de uma equidade horizontal entre crianças e jovens da Educação Básica. Além disso, a complexidade das fórmulas utilizadas para a distribuição das receitas vinculadas ao fundo dificulta o entendimento de seu funcionamento e o controle social da aplicação dos seus recursos. Por fim, cabe considerar que, se os valores do CAQi já estivessem fixados, como previa a meta 20 do PNE, questões como as relativas aos fatores de ponderação e à complementação da União, provavelmente, já estariam resolvidas (Fineduca, 2020).

3 DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A pesquisa, cujo desenho metodológico será apresentado neste capítulo, se insere no campo da pesquisa de políticas educacionais. Para Souza (2016), a discussão produzida nesse campo oportuniza e amplia as condições de se analisar a ação, os produtos e os impactos das políticas educacionais, o que demanda um olhar atento para a ação governamental em dada área, assim como para as relações que se estabelecem entre a ação pública e as demandas sociais, considerando que “o Estado se relaciona/responde à pressão ou à ausência de pressão social” (p. 77).

Como já foi discutido anteriormente, as políticas de fundos na educação trouxeram uma nova perspectiva para o pacto colaborativo entre os entes federados no que se refere à oferta educacional. A EC nº 108/2020, ao estabelecer que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem definir formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório (Brasil, 2020b, Art. 2011, § 4º), tem como uma de suas finalidades o estabelecimento de mecanismos de financiamento que visem à ampliação e à redistribuição de recursos de forma que sejam superadas as desigualdades na disponibilidade de receitas, assim como as desigualdades observadas no acesso e no padrão mínimo de qualidade que deve ser garantido a todos.

Considerando que a modalidade de Complementação VAAT, que consiste na maior parcela de novos recursos da União no Fundeb Permanente, destina metade de suas receitas para aplicação na Educação Infantil, o objetivo estabelecido na presente tese foi analisar o movimento das matrículas da Educação Infantil no período de 2020 a 2023, nos municípios que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva nos três primeiros anos de vigência do Fundeb Permanente, buscando identificar possíveis relações entre a ação redistributiva do fundo sobre as receitas destinadas à educação e a ampliação do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos nessas localidades.

Considerando que o Fundeb Permanente não terá atingido seu pleno funcionamento ao final desta tese, pode-se dizer que a análise dos indicadores de acesso reflete os resultados iniciais da política de fundos de caráter permanente sobre a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos. A esse respeito também importa destacar que, como afirma Draibe (2001), as políticas nascem em um campo de forças, de embates, de conflitos que se sucedem e se resolvem ao longo do tempo.

Desse modo, entende-se que tais resultados não podem ser atribuídos exclusivamente à implementação do Fundeb Permanente. Contudo, como afirma Araujo (2006), a sinalização dada pelo Estado sobre suas prioridades na política educacional tem ressonância imediata quando os recursos estão vinculados às matrículas; por isso, entende-se que, teoricamente, essa priorização deveria funcionar como um indutor para a ampliação do acesso à Educação Infantil e a melhora nas condições dessa oferta.

Diante do objetivo aqui apresentado, adotou-se uma abordagem quantitativa para a coleta e análise dos dados, com o uso de indicadores elaborados a partir de dados disponíveis em bancos oficiais e em portarias elaboradas para a operacionalização do Fundeb Permanente. Segundo Jannuzzi (2002), o uso de indicadores é um recurso metodológico, “empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma”. Tais indicadores, que são em geral medidas quantitativas, apontam, indicam, aproximam e traduzem em termos operacionais as dimensões sociais (Jannuzzi, 2005). Sendo assim, eles podem ser usados para quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas).

Os dados apresentados no segundo capítulo indicam que, de 2021 a 2023, o grupo de municípios que recebeu a Complementação VAAT não se manteve o mesmo. Desse modo, foram selecionados para compor o universo da pesquisa os municípios que receberam a Complementação VAAT em 2021, 2022 e 2023. Para tanto, foram consideradas as Portarias Interministeriais que estabelecem, anualmente, o VAAT mínimo nacional e definem quais redes municipais receberão a complementação, bem como o valor a ser complementado pela União. O recorte temporal foi adotado, considerando-se tanto o período de realização da pesquisa quanto o fato de que em 2023 o Fundeb Permanente alcançou a primeira metade de sua implementação.

Definido o recorte temporal e os casos que iriam compor o estudo, a primeira etapa da pesquisa empírica consistiu na constituição de uma base de dados com variáveis e indicadores que tiveram como fontes os dados municipais, elaborados e organizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Censo Escolar (INEP); as informações contábeis, orçamentárias e financeiras da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e as estimativas e definições em relação aos valores da Complementação VAAT, publicadas em portarias interministeriais e em portarias específicas do INEP. A síntese dos indicadores, as fontes consultadas e o embasamento

teórico e metodológico que levaram às suas escolhas são apresentados na continuidade deste capítulo.

3.1 INDICADORES, FONTES E ANÁLISE DE DADOS

A segunda etapa da pesquisa empírica teve como objetivo caracterizar os municípios que receberam a Complementação VAAT no período de 2021 a 2023, considerando o perfil populacional, a composição das receitas vinculadas à educação e o contexto da oferta educacional. Essa caracterização foi realizada a partir de indicadores selecionados para retratar o contexto que levou os municípios a serem incluídos como beneficiários da Complementação VAAT, seguindo as mesmas decisões metodológicas apresentadas na regulamentação do Fundeb Permanente. No quadro a seguir, é possível visualizar a síntese dos indicadores usados para a caracterização dos municípios, bem como suas descrições e fontes consultadas para a sua elaboração.

Quadro 3 – Síntese dos indicadores utilizados para a caracterização dos municípios

Contexto	Indicador	Descrição	Ano de referência	Fontes
Perfil demográfico	Porte populacional.	Classificação dos municípios segundo a população estimada para o ano.	2019	IBGE
Receitas destinadas para a Educação	Proporção das receitas próprias na composição da Receita Potencial para a educação.	Percentual das receitas de impostos próprios e das receitas de transferências que não são destinadas ao Fundeb sobre o total de receitas para a educação.	2019	STN
	Proporção das receitas do Fundeb na composição da Receita Potencial para a educação.	Percentual das receitas recebidas via Fundeb sobre o total de receitas para a educação.	2019	STN
	VAAT	Valor Aluno Ano Total que expressa a razão entre as receitas disponíveis para a educação e as matrículas ponderadas da Educação Básica no município.	2021	Portaria Interministerial nº 01/2022
Oferta educacional e atendimento	Total de matrículas municipais.	Número de matrículas municipais da Educação Básica.	2020	INEP

à Educação Infantil	Escolas municipais.	Número de escolas municipais.	2020	INEP
	Taxa de municipalização do Ensino Fundamental.	Percentual de matrículas do Ensino Fundamental sob a responsabilidade dos municípios em relação ao total de matrículas no território.	2019	INEP
	Taxa de atendimento de creche.	Percentual de atendimento da população de 0 a 3 anos atendida em creche, considerando como <i>proxy</i> da população o total de matrículas de 6 anos completos no Ensino Fundamental multiplicado por 4.	2020	INEP
	Taxa de atendimento de pré-escola.	Percentual de atendimento da população de 4 e 5 anos atendida em creche e pré-escola, considerando como <i>proxy</i> da população o total de matrículas de 6 anos completos no Ensino Fundamental multiplicado por 2.	2020	INEP
	Proporção de matrículas municipais de creche.	Percentual de matrículas municipais de 0 a 3 anos em relação ao total de matrículas no território.	2020	INEP
	Proporção de matrículas municipais de pré-escola.	Percentual de matrículas municipais de 4 e 5 anos em relação ao total de matrículas no território.	2020	INEP

Fonte: Elaborado pela autora.

Como é possível observar no quadro apresentado, os indicadores relacionados à capacidade tributária e às receitas destinadas à educação foram elaborados com base nos dados contábeis e fiscais de 2019, uma vez que a lei que regulamenta o Fundeb Permanente prevê que a distribuição da Complementação VAAT, em determinado exercício financeiro, considerará as receitas e disponibilidades vinculadas à educação realizadas no penúltimo exercício financeiro anterior ao de referência (Brasil, 2020c, art. 15, inciso II).

Para o cálculo da proporção das receitas próprias e de transferências na composição das receitas destinadas para a educação foram considerados os dados das receitas vinculadas à MDE disponibilizados pela STN, os dados das receitas do Salário Educação e dos programas suplementares disponibilizados pelo FNDE em seu site. Na

análise da composição da Receita destinada para a educação foram consideradas como receitas próprias o percentual de 25% aplicado aos impostos arrecadados pelos municípios vinculados à MDE (IPTU, ISS, ITBI, IRRF) e o percentual de 5% das receitas de transferências constitucionais e legais que não são destinadas à composição do Fundeb Permanente (Cota parte FPM, Cota parte IPI-Exp, Cota parte ITR, Cota parte ICMS, Cota parte IPVA, Cota parte IOF-ouros). Essa análise teve como objetivo identificar o grau de autonomia financeira dos municípios para o financiamento de suas redes. Para o indicador VAAT de 2021, que expressa a quantidade de receitas por matrícula da Educação Básica, consideraram-se os dados da Portaria Interministerial nº 01/2022, que estabeleceu o valor mínimo nacional e os municípios que foram contemplados com essa modalidade de complementação.

Os indicadores sobre a oferta educacional foram calculados a partir dos dados de matrículas da Educação Básica no ano de 2020, considerando que a metodologia de cálculo do indicador VAAT para 2021 indicava o uso do Censo Escolar mais atualizado naquele momento para o cômputo das matrículas. Cabe destacar que, pela histórica desigualdade entre o acesso das crianças de 0 a 3 anos e o acesso das crianças de 4 e 5 anos, já tratada no segundo capítulo desta tese, optou-se por elaborar e apresentar os indicadores sobre o atendimento de creche e pré-escola de forma separada.

Além das matrículas da Educação Infantil, também foram consideradas as matrículas municipais de Ensino Fundamental, a fim de observar o grau de municipalização da Educação Básica nos municípios selecionados e o quanto a responsabilidade sobre as demais etapas também tem sido assumida por eles.

Quanto à taxa de cobertura da Educação Infantil optou-se por utilizar a mesma metodologia usada pelo INEP (Portaria nº 276/2021) para o cálculo do indicador de atendimento, usado na distribuição de 50% dos recursos globais da Complementação VAAT que devem ser aplicados nessa etapa. Sendo assim, a população da faixa etária de 0 a 5 anos foi calculada considerando o número de matrículas de crianças de 6 anos completos até 31 de março multiplicado por seis.

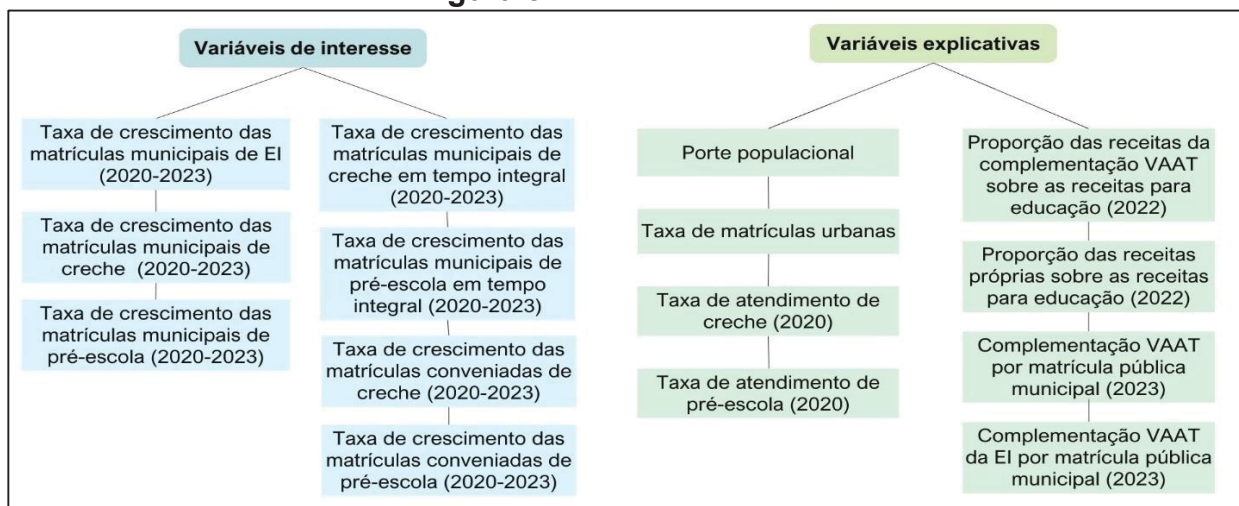
A terceira etapa da pesquisa teve como objetivo analisar a evolução das matrículas da Educação Infantil, no período de 2020 a 2023, considerando a dependência administrativa da instituição em que é ofertada e a duração da jornada das crianças, bem como estabelecer possíveis correlações entre a ampliação do acesso da Educação Infantil e as receitas complementares recebidas via Fundeb Permanente. Sendo assim, ela consistiu no cotejamento dos dados de matrícula de 2020, último ano

de vigência do Fundeb transitório, e de 2023, quando o Fundeb Permanente atingiu a metade de sua implementação, a fim de observar como o acesso à Educação Infantil evoluiu nos municípios selecionados nesse período.

Como mencionado no início deste capítulo, as políticas públicas são influenciadas por diversas forças e disputas, tornando impossível atribuir exclusivamente à implementação do Fundeb Permanente os resultados das variações nas matrículas da Educação Infantil. Portanto, para estabelecer possíveis correlações estatísticas entre a ampliação do acesso à Educação Infantil e as receitas complementares recebidas via Fundeb Permanente, utilizou-se a técnica de correlação. Para isso, foi utilizado o coeficiente de correlação (linear) de Pearson (r), que consiste em uma medida que mensura a direção e o grau da relação linear entre duas variáveis quantitativas (Figueiredo Filho; Silva Junior, 2009). O resultado dessa correlação varia de -1 a 1, sendo que o sinal indica direção positiva ou negativa do relacionamento e o valor sugere a força da relação entre as variáveis, portanto, quanto mais próximo de zero, menor a linearidade da correlação entre as variáveis.

No modelo de análise utilizado, as variações das matrículas foram tomadas como variáveis de interesse (ou variáveis dependentes), devido à sua centralidade para responder à questão norteadora da pesquisa. As taxas de crescimento das matrículas, classificadas por dependência administrativa, jornada e segmentos da Educação Infantil, no período de 2020 a 2023, foram correlacionadas a variáveis explicativas (ou independentes) que se referem ao porte dos municípios, ao contexto da oferta educacional e ao recebimento da Complementação VAAT nos municípios selecionados. A figura a seguir apresenta o desenho desse modelo de análise.

Figura 3 – Modelo de análise



Fonte: Elaborada pela autora.

No quadro a seguir, é possível visualizar a síntese dos indicadores selecionados no modelo de análise:

Quadro 4 – Síntese dos indicadores utilizados no modelo de análise

Variáveis de interesse	Acesso à Educação Infantil	Indicador	Descrição	Período	Fontes
		Taxa de crescimento das matrículas de Educação Infantil	Variação, em pontos percentuais, do total de matrículas de 0 a 5 anos, no período de 2020 a 2023.	2020; 2023	INEP
		Taxa de crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil	Variação, em pontos percentuais, das matrículas municipais de 0 a 5 anos, no período de 2020 a 2023.	2020; 2023	INEP
		Taxa de crescimento das matrículas municipais de creche	Variação, em pontos percentuais, das matrículas municipais de 0 a 3 anos, no período de 2020 a 2023.	2020; 2023	INEP
		Taxa de crescimento das matrículas municipais de pré-escola	Variação, em pontos percentuais, das matrículas municipais de 4 e 5 anos, no período de 2020 a 2023.	2020; 2023	INEP
		Taxa de crescimento das matrículas municipais em tempo integral de creche	Variação, em pontos percentuais, das matrículas municipais de 0 a 3 anos, em tempo integral, no período de 2020 a 2023.	2020; 2023	INEP
		Taxa de crescimento das matrículas municipais em tempo integral de pré-escola	Variação, em pontos percentuais, das matrículas municipais, em tempo integral, de 4 e 5 anos, no período de 2020 a 2023.	2020; 2023	INEP
		Taxa de crescimento das matrículas conveniadas de creche	Variação, em pontos percentuais, das matrículas conveniadas de 0 a 3 anos, no período de 2020 a 2023.	2020; 2023	INEP
		Taxa de crescimento das matrículas conveniadas de pré-escola	Variação, em pontos percentuais, das matrículas conveniadas de 4 e 5 anos, no período de 2020 a 2023.	2020; 2023	INEP
Variáveis explicativas	Contexto dos municípios	Porte populacional	População censitária.	2022	IBGE
		Taxa de municipalização do Ensino Fundamental	Percentual de matrículas do Ensino Fundamental sob a responsabilidade dos municípios em relação ao total de matrículas no território.	2019	INEP

		Taxa de atendimento de creche	Percentual de atendimento da população de 0 a 3 anos atendida em creche, considerando como <i>proxy</i> da população o total de matrículas de 6 anos completos no Ensino Fundamental multiplicado por 4.	2020	INEP
		Taxa de atendimento de pré-escola	Percentual de atendimento da população de 4 e 5 anos atendida em creche e pré-escola, considerando como <i>proxy</i> da população o total de matrículas de 6 anos completos no Ensino Fundamental multiplicado por 2.	2020	INEP
	Financiamento	Proporção das receitas da Complementação VAAT na composição das receitas para a educação	Percentual de participação das receitas da Complementação VAAT na composição das receitas da educação.	2022	Portaria MEC/MF nº 01/2023; INEP, 2023
		Complementação VAAT por matrícula municipal em 2023	Razão entre as receitas da Complementação VAAT recebida em 2023 e as matrículas municipais da Educação Infantil e do Ensino Fundamental em 2023.	2023	Portaria MEC/MF nº 03/2024; INEP, 2023
		Complementação VAAT da Educação Infantil por matrícula municipal em 2023	Razão entre as receitas da Complementação VAAT da Educação Infantil recebida em 2023 e as matrículas municipais da Educação Infantil em 2023.	2023	Portaria MEC/MF nº 03/2024; INEP, 2023

Fonte: Elaborado pela autora.

Como foi discutido no segundo capítulo, alguns estudos (Pinto; Correa, 2020; Alves; Silveira; Bruno, 2023; Bruno, 2020) indicam que, desde a aprovação da EC nº 59/2009, muitos municípios têm ampliado a oferta da Educação Infantil às custas do conveniamento no atendimento de creche e da parcialização da oferta de pré-escola. Sendo assim, a escolha por tomar as taxas de crescimento de matrículas por dependência administrativa e por duração da jornada como variáveis de interesse tem como justificativa a intenção de identificar em que medida a ampliação da oferta tem acontecido nas redes municipais, e se ela tem acontecido de forma que permita às famílias a possibilidade de escolha entre um atendimento parcial ou integral.

Considerando que a desigualdade nas taxas de atendimento de creche e de pré-escola observada nesses municípios também pode ser atribuída à obrigatoriedade da universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos, o que exigiria dos municípios

um maior esforço para ampliar as matrículas de 0 a 3 anos, as taxas de crescimento de creche e de pré-escola também foram analisadas em separado e tomadas como variáveis de interesse.

Para selecionar as variáveis explicativas, consideraram-se, entre os indicadores de contexto analisados, aqueles que apresentavam maior coeficiente de variação nos municípios escolhidos. As taxas de atendimento em creche e pré-escola foram incluídas no modelo, pois entende-se que maiores crescimentos nas matrículas durante um determinado período podem estar associados a uma cobertura baixa no ano inicial da análise. Os indicadores relacionados ao recebimento da Complementação VAAT e sua participação na composição das receitas para a educação, além da variação observada, foram selecionados com o objetivo de captar o quanto, dentro desse modelo de análise, a variação das matrículas na Educação Infantil pode estar associada a maiores proporções de receitas recebidas via Fundeb Permanente.

Considerando que a implementação do Fundeb Permanente prevê o aumento progressivo do percentual de participação da União sobre os recursos do fundo, os indicadores relacionados às receitas tomam como base os dados anuais mais recentes, disponíveis no site de consultas do FNDE. Desse modo, é necessário destacar que até a finalização desta tese os dados das receitas de 2023, que serão utilizados para o cálculo do VAAT mínimo e das Complementações VAAT e VAAF de 2025, ainda não tinham sido disponibilizados pela STN. Sendo assim, para o cálculo do indicador proporção da Complementação VAAT na composição das receitas para a educação, optou-se por utilizar os dados de receitas do ano de 2022, base mais recente disponibilizada. Essa estratégia não precisou ser adotada para calcular os indicadores que expressam a razão entre a Complementação VAAT e as matrículas, pois os dados consolidados em 2023 já se encontravam disponíveis na base de dados do FNDE.

Para caracterizar os municípios que apresentaram maior crescimento nas matrículas municipais da Educação Infantil, no período considerado, e identificar possíveis semelhanças entre eles, foi utilizada a Análise de Agrupamento (*Cluster Analysis*). Essa técnica visa agrupar objetos em *clusters* ou grupos homogêneos internamente e heterogêneos entre si, de acordo com características previamente selecionadas (Barbetta, 2011). A ideia básica é que as características observadas no mesmo grupo (ou *cluster*) sejam mais similares entre si do que aquelas encontradas em outros grupos. Essa análise permitiu classificar os municípios selecionados em seis grupos que se mostraram mais homogêneos em relação aos indicadores de contexto,

da ampliação da Educação Infantil nas redes municipais e das receitas recebidas pela Complementação VAAT.

Para a Análise de Agrupamento (*Cluster Analysis*) foi empregado o método de *cluster* hierárquico aglomerativo, com a técnica de clusterização conhecida como método de Ward, utilizando a distância euclidiana ao quadrado como medida de similaridade. A primeira etapa da análise multivariada consistiu em identificar o coeficiente de variação das variáveis selecionadas para o modelo, pois essa técnica pressupõe a utilização de variáveis com coeficiente de variação de pelo menos 15% (Hair et al., 2005). Durante essa verificação, identificou-se que a variável “taxa de crescimento das matrículas municipais de pré-escola” apresentava um coeficiente de variação de apenas 12%, o que levou à sua exclusão da análise de agrupamento.

Outro pressuposto da técnica de clusterização escolhida é a ausência de colinearidade entre as variáveis (Hair et al., 2005). Portanto, optou-se por utilizar as taxas de crescimento das matrículas municipais de creche e de pré-escola, excluindo-se a taxa de crescimento das matrículas de Educação Infantil como um todo, para evitar redundância de informações. Além disso, as variáveis de taxa de crescimento das matrículas conveniadas de Educação Infantil, creche e pré-escola foram desconsideradas, pois apresentavam valores inexistentes na maioria dos casos.

Após essas considerações, a análise de agrupamento foi realizada com 12 variáveis: porte populacional, percentual das matrículas municipais urbanas, taxa de atendimento de pré-escola em 2020, taxa de crescimento das matrículas de creche municipais entre 2020 e 2023, taxa de crescimento das matrículas integrais de creche municipais de 2020 a 2023, taxa de crescimento das matrículas integrais de pré-escola municipais no mesmo período, razão entre a Complementação VAAT de 2023 e as matrículas de Educação Infantil (EI) e Ensino Fundamental (EF) municipais de 2023, razão entre a Complementação VAAT da EI de 2023 e as matrículas municipais de EI, percentual das receitas próprias na composição das receitas para a educação em 2022 e percentual das receitas da Complementação VAAT na composição das receitas para a educação em 2022. Como essas variáveis possuem diferentes escalas e unidades de medida, seus valores foram padronizados utilizando o z-score.

De acordo com Hair et al. (2005), o método de Ward de clusterização é sensível a *outliers*, pois esses valores extremos podem aumentar consideravelmente a variância dentro dos *clusters*, comprometendo a homogeneidade do agrupamento. Na análise das taxas de crescimento das matrículas municipais de creche e pré-escola, observou-se

uma dispersão elevada em alguns municípios, especificamente em Caraúbas (PI), Governador Mangabeira (BA), Caracol (PI), Barreirinhas (MA) e Cajueiro da Praia (PI). Por essa razão, esses municípios foram excluídos da análise de *cluster*, que contou com 1.364 municípios participantes entre aqueles que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva nos anos de 2021 a 2023, resultando na formação de seis grupos. Para a apresentação dos resultados, optou-se pela mediana das variáveis em cada *cluster*. Além das 12 variáveis utilizadas para estabelecer os grupos, a análise dos resultados considerou também a taxa de crescimento das matrículas municipais na Educação Infantil. Por fim, os grupos foram ordenados em ordem decrescente, de acordo com o valor da mediana identificado para essa variável em cada *cluster*.

As análises e considerações feitas a partir dos resultados encontrados são apresentadas nos próximos capítulos, que tratam da caracterização dos municípios que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva nos anos de 2021 a 2023 e da análise da movimentação das matrículas da Educação Infantil no contexto de implementação do Fundeb permanente.

4 OS MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS COM O VAAT NOS ANOS DE 2021 A 2023

Este capítulo tem como finalidade caracterizar os municípios selecionados, considerando o perfil populacional, a capacidade tributária, a composição das receitas vinculadas à educação e a oferta educacional. Conforme já mencionado no capítulo de metodologia, essa seleção utilizou como critério o recebimento da Complementação VAAT de forma consecutiva nos anos de 2021, 2022 e 2023. Cabe destacar que essa escolha se deve ao fato de que essa modalidade de complementação, que representa a maior parcela de recursos novos do Fundeb Permanente, tem 50% de sua receita subvinculada à Educação Infantil e considera para a sua distribuição todos os recursos vinculados e destinados à educação nas redes públicas do país. Nessa caracterização foram selecionados indicadores que possibilitaram descrever suas realidades e compará-las com o cenário nacional, considerando o contexto que apresentavam quando foram habilitados a receber a Complementação VAAT em 2021.

A primeira seção do capítulo é dedicada a localizar os casos selecionados nas regiões e nos estados do país, buscando observar onde se concentram o maior e o menor número de municípios que se mantiveram entre aqueles beneficiados com a Complementação VAAT nos anos analisados. Na segunda seção são apresentadas as análises descritivas dos indicadores relacionados à população, à capacidade tributária e às receitas destinadas para a educação, de forma que seja possível observar em quais características os municípios selecionados se mostram mais homogêneos ou heterogêneos. Por fim, a última seção apresenta a análise dos dados da Educação Básica e da Educação Infantil, comparando o contexto dos municípios selecionados com o cenário nacional.

4.1 LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS NO TERRITÓRIO NACIONAL

A partir da consulta às portarias interministeriais destinadas à divulgação dos valores operacionalizados pelo Fundeb Permanente foram selecionados 1.369 que, de acordo com as regras de distribuição dessa modalidade de complementação, são aqueles que se mantiveram entre os municípios que dispunham do menor valor de receitas por aluno nos três anos analisados. No quadro a seguir estão organizados os dados sobre a quantidade de municípios selecionados por região e por Unidade da

Federação (UF), sendo pertinente destacar que as barras indicam a proporção de municípios selecionados em relação ao total de cada UF e ao total de municípios brasileiros.

Quadro 5 – Municípios selecionados por Região e por Unidade da Federação, Brasil, 2023

Região	UF	Total de municípios da UF	Número de municípios selecionados em cada UF
Centro-Oeste	Goiás (GO)	246	11 
	Mato Grosso do Sul (MS)	79	2 
Nordeste	Alagoas (AL)	102	75 
	Bahia (BA)	417	278 
	Ceara (CE)	184	148 
	Maranhão (MA)	217	177 
	Paraíba (PB)	223	133 
	Pernambuco (PE)	184	81 
	Piauí (PI)	224	143 
	Rio Grande do Norte (RN)	167	74 
Norte	Sergipe (SE)	75	7 
	Acre (AC)	22	12 
	Amazonas (AM)	62	52 
	Amapá (AP)	16	2 
	Pará (PA)	144	104 
	Roraima (RR)	15	2 
	Tocantins (TO)	139	4 
Sudeste	Espírito Santo (ES)	78	12 
	Minas Gerais (MG)	853	30 
	Rio de Janeiro (RJ)	92	7 
Sul	Paraná (PR)	399	15 
Brasil	Total	5.570	1.369 

Fonte: Elaborado pela autora com base em BRASIL, 2022b; BRASIL, 2022c; BRASIL, 2024.

Como é possível observar, a amostra de casos selecionados inclui municípios de 21 unidades da federação, com exceção de Santa Catarina (SC), Rio Grande do Sul (RS), Mato Grosso (MT), São Paulo (SP) e Rondônia (RO), onde não foram identificados municípios que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva entre 2021 e 2023. Cerca de 92% dos municípios selecionados estão localizados na BA, MA, CE, PI, PB, PA, PE, AL, RN e AM, que, conforme já apresentado no segundo capítulo, são os estados que receberam a Complementação VAAF nos anos de 2021, 2022 e 2023. Isso permite inferir que, nos três primeiros anos de funcionamento do Fundeb Permanente, a Complementação VAAT, que consiste na transferência direta de recursos

complementares da União para as redes municipais, contemplou municípios que, em sua grande maioria, já receberiam recursos complementares, distribuídos no âmbito de cada fundo estadual, conforme o total da Complementação VAAF destinada ao estado e matrículas contabilizadas pelo fundo.

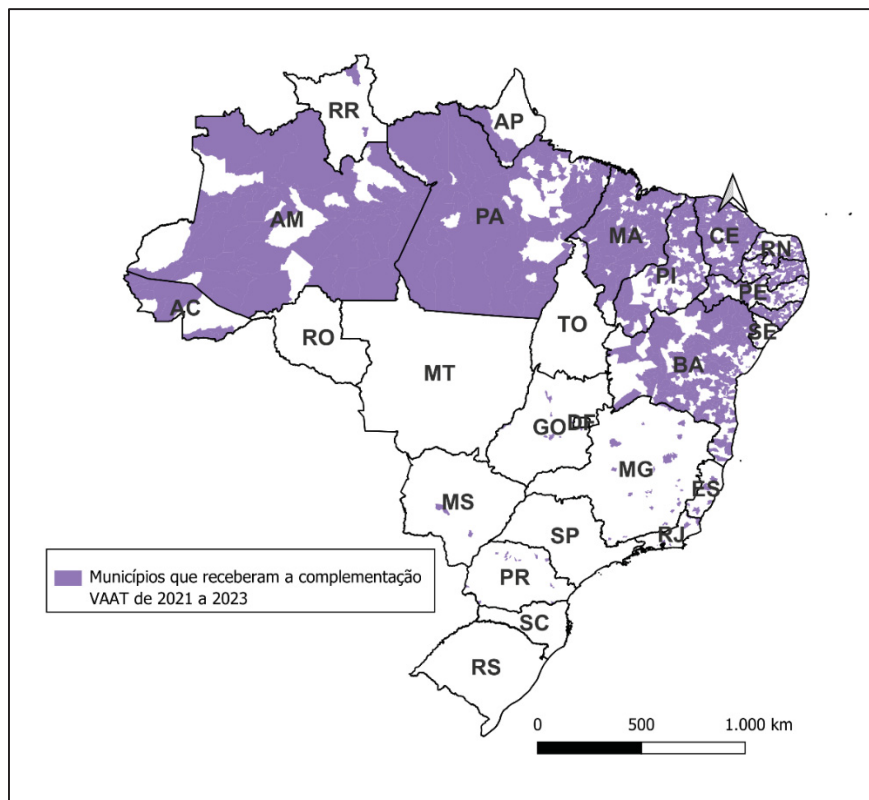
Considerando que o VAAF mínimo nacional considera no seu cálculo as receitas que compõem o Fundeb no âmbito estadual e que essas receitas representam pelo menos 71% das receitas da Educação Básica para metade dos municípios brasileiros (Alves; Pinto, 2020), parece coerente que os fundos estaduais onde há a necessidade dessa modalidade de complementação sejam aqueles em que estão localizados o maior número de municípios que estiveram entre os que apresentaram os menores valores da receita aluno nos três anos analisados. Por outro lado, é pertinente destacar que, mesmo com a redistribuição intraestadual e com os recursos da Complementação VAAF, a desigualdade entre os municípios de um mesmo estado e entre municípios de diferentes estados permanece no que se refere aos valores da receita aluno/ano, o que mostra que essa modalidade de complementação sozinha não é suficiente para equalizar esses valores.

Vale lembrar que a insuficiência da Complementação VAAF para a redução das desigualdades das receitas disponíveis para o financiamento da educação foi usada como argumento para repensar os mecanismos de funcionamento do Fundeb Permanente. Como já mencionado no segundo capítulo, os recursos adicionais ao Fundeb elevam consideravelmente os valores aplicados por aluno, em especial nos municípios de maior porte e maior capacidade de arrecadação própria, e isso não é considerado na distribuição da Complementação VAAF (Tanno, 2017; Alves; Pinto, 2020). Essa modalidade de complementação, que estava presente no Fundeb transitório e se mantém no Fundeb Permanente, desconsidera que em estados que não são beneficiados com o VAAF há municípios com baixa arrecadação e que necessitam de aporte financeiro para manter e ampliar suas redes (Tanno, 2017).

Ainda que em uma proporção muito menor, ao considerar o total de receitas destinadas à educação e não apenas as destinadas à composição do Fundeb Permanente, a Complementação VAAT possibilitou que 98 municípios, que não receberiam uma parcela da Complementação VAAF, contassem com o recebimento de recursos complementares da União nos anos de 2021 a 2023, sendo pertinente destacar que a maior parte deles (75) está localizada em estados que, historicamente, nunca receberam complementação (MG, AC, ES, GO, SE, TO, AP, MS e RR). O mapa a seguir

possibilita a visualizar a localização espacial dos municípios selecionados no território nacional.

Mapa 1 – Localização espacial dos municípios selecionados, Brasil, 2023



Fonte: BRASIL, 2022b; BRASIL, 2022c; BRASIL, 2023. Dados organizados pela autora.

Como é possível visualizar no mapa, a menor concentração de casos está nos estados da região Centro-Oeste e da região Sul; cerca de 94% dos municípios selecionados estão localizados nas regiões Norte e Nordeste, sendo que esta última concentra quase 82% dos casos. Os municípios selecionados a provêm 62,24% da região Nordeste, 39,11% da região Norte, 2,94% da região Sudeste, 2,36% da região Centro-Oeste e 1,26% da região Sul. Essa distribuição espacial dos municípios que receberam a Complementação VAAT de 2021 a 2023 e os dados sobre a composição das receitas orçamentárias por região, organizados por Bremaeker (2020), reforçam que há estreita relação entre a capacidade tributária e a desigualdade nas receitas disponíveis para o financiamento educacional.

Os dados da distribuição das receitas municipais, apresentados por Bremaeker para o ano de 2019, indicam que a participação das receitas tributárias, ou seja, aquelas arrecadadas diretamente pelos municípios na composição das receitas orçamentárias,

acentua as desigualdades regionais. De acordo com o autor (Bremaeker, 2020), a região Sudeste é a única que supera a média nacional em relação à participação da receita tributária, enquanto a região Sul se posiciona um pouco abaixo da média nacional, vindo em seguida os municípios da região Centro-Oeste.

Ao analisar a composição das receitas municipais por região do país, Bremaeker (2020) evidencia que no Nordeste as receitas tributárias representavam cerca de 13% do total das receitas arrecadadas em toda a região em 2019, 10 pontos percentuais abaixo da média brasileira, que foi de 23% naquele ano. No mesmo período, as receitas de transferências representavam quase 79% do total das receitas arrecadadas na região, 14 pontos percentuais acima da média nacional (Bremaeker, 2020, p. 5). De modo semelhante, na região Norte, a distribuição intrarregional mostra que as receitas tributárias municipais representavam 12% do total das receitas da região e que as receitas de transferências representavam 79% do total das receitas (Bremaeker, 2020, p. 6). Em contrapartida, os dados do relatório das finanças municipais para 2019 indicam que na região Sul as receitas tributárias representavam 21% do total de receitas arrecadadas na região e que no Centro-Oeste essas receitas eram responsáveis por 19% da composição da receita regional (Bremaeker, 2020, p. 6), percentuais que representam quase o dobro daqueles observados nas regiões Nordeste e Norte.

Para ponderar a respeito de como a capacidade tributária dos municípios selecionados se relaciona com a disponibilização de recursos que serão destinados para o financiamento da educação, torna-se pertinente considerar a receita líquida de impostos e transferências arrecadados por habitante, pois é sobre essas receitas que incide a vinculação à MDE. Esse é o objeto da próxima seção.

4.2 PORTE POPULACIONAL, CAPACIDADE TRIBUTÁRIA E RECEITAS DESTINADAS À EDUCAÇÃO

Em 2019, o Brasil era composto por 5.570 municípios que, de acordo com as estimativas do IBGE, possuíam portes populacionais bastante distintos. Para Alves e Pinto (2020), o porte populacional tem sido pouco explorado nos estudos educacionais, principalmente quando se leva em conta o processo de municipalização das matrículas, intensificado no contexto das políticas de fundos. Os autores chamam a atenção para o fato de que, com frequência, as pesquisas sobre financiamento tomam como foco os grandes centros e as capitais, que são os locais onde as universidades e os institutos de

pesquisa estão localizados, mas que não representam a realidade da grande maioria dos municípios brasileiros. Na tabela a seguir foram organizados os dados sobre o porte populacional dos municípios brasileiros, bem como a distribuição dos municípios selecionados por porte populacional, de acordo com as estimativas da população para 2019.

Tabela 6 – Distribuição dos municípios por porte populacional, Brasil, 2022

Porte populacional (em milhares de habitantes)	Brasil		Municípios selecionados	
	N	%	N	%
até 5	1.314	24	75	5
5 a 10	1.205	22	251	18
10 a 20	1.332	24	460	34
20 a 50	1.059	19	414	30
50 a 100	344	6	112	8
100 a 500	272	5	51	4
acima de 500	44	1	1	0
Total	5.570	100	1.369	100

Fonte: IBGE, 2022. Dados organizados pela autora.

De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2022, apenas 6% dos municípios brasileiros possuía mais do que 100 mil moradores. De acordo com a classificação de porte populacional, estabelecida pelo IBGE, e com base nos dados aqui apresentados, é possível afirmar que a maior parte dos municípios apresentava pequeno ou médio porte, uma vez que 89% deles tinha uma população de até 50 mil habitantes. Nota-se que os casos selecionados seguem a tendência nacional, sendo que dos 1.369 municípios que compõem a amostra, 52 deles apresentava de 100 mil a 500 mil habitantes e apenas um possuía mais do que 500 mil habitantes. A maior parte deles (874) possuía uma população estimada de 10 mil a 50 mil, enquanto 251 (18%) tinha de 5 mil a 10 mil habitantes e 75 (5%) deles tinha uma população estimada de até 5 mil habitantes. A cidade de Ananindeua (PA) foi o único município entre aqueles que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva entre os anos de 2021 a 2023 a apresentar mais do que 500 mil habitantes.

Ao analisar as realidades dos municípios brasileiros, Alves e Pinto (2020) apresentam dados que revelam a grande diversidade e múltiplas realidades observadas em diferentes aspectos. Usando a metodologia dos autores, foram analisados dados sobre o tamanho populacional, a capacidade tributária e as receitas destinadas à educação nos municípios brasileiros e, especificamente, nos municípios selecionados.

Essa análise teve como objetivo identificar se as desigualdades observadas no cenário nacional se mantêm entre os municípios que estão entre aqueles que apresentaram o menor valor da receita por aluno nos anos de 2021 a 2023. Para tanto, foram usados dados sobre o número de habitantes estimado para 2019, a receita líquida per capita de impostos e transferências de 2019 e o valor da receita aluno/ano de 2021.

Para que fosse possível avaliar a autonomia financeira dos municípios no financiamento de suas redes, além do valor da receita aluno/ano, também foi analisada a composição das receitas destinadas à educação. Para tanto, foram utilizados os dados da STN sobre as receitas vinculadas à educação em 2019, sendo pertinente destacar que o percentual das receitas próprias foi calculado a partir da soma de 25% dos impostos arrecadados diretamente pelos municípios e de 5% das receitas de transferências intergovernamentais que não são destinadas à composição do Fundeb.

Esses dados são apresentados na tabela a seguir, usando as seguintes medidas descritivas: mediana, ou seja, uma medida de tendência central, que indica qual é o valor que está exatamente no meio de um conjunto de dados; média, que representa a soma de todos os elementos dividida pela quantidade deles; coeficiente de variação (CV), uma medida de dispersão, que expressa a razão entre o desvio padrão e a média dos valores analisados e indica o quanto a amostra de dados se mostra heterogênea ou homogênea; medidas separatrizes, que dividem a amostra de casos em partes iguais, sendo pertinente que aqui foram considerados o primeiro quartil (25% menor), o terceiro quartil (25% maior), o 5º percentil (5% menor) e o 95º percentil (5% maior).

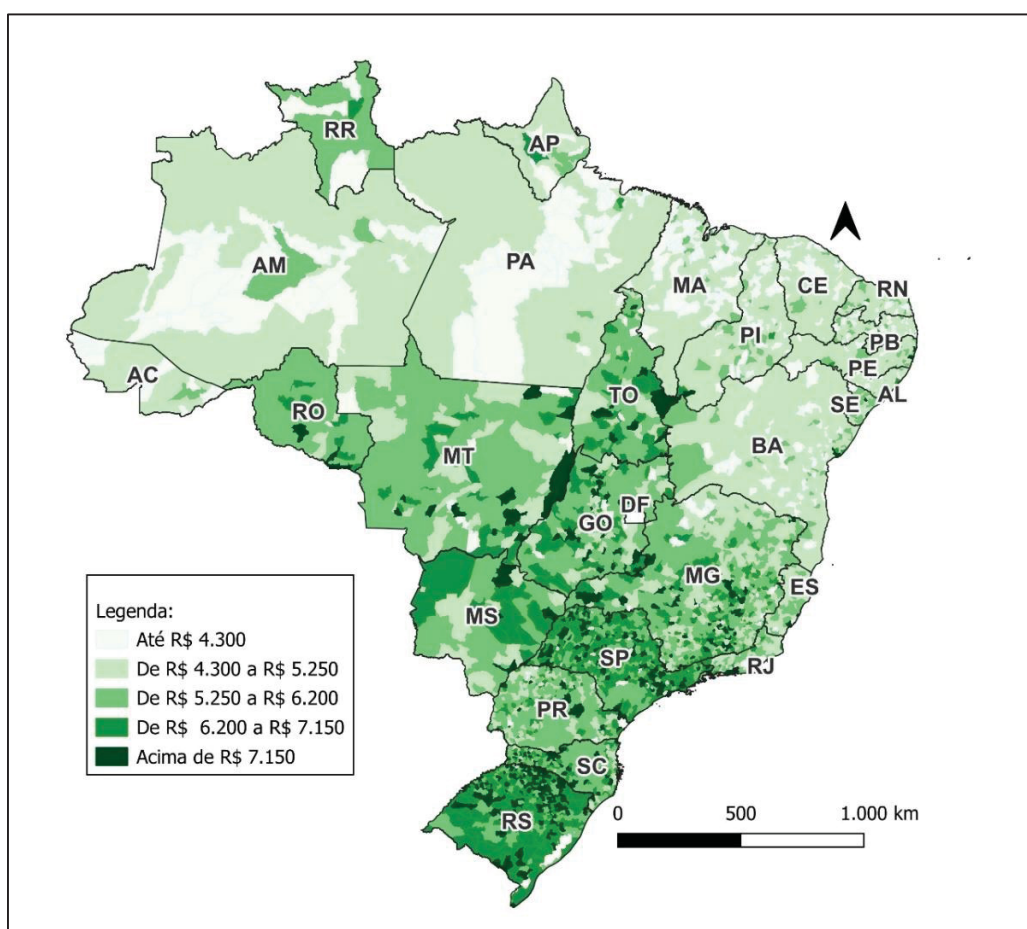
Tabela 7 – Características dos municípios selecionados, Brasil, 2019

Características		N	Mediana	Média	Coeficiente de variação	5% menor	25% menor	25% maior	5% maior
Receita aluno 2021 (R\$)	Brasil	4.568	5.387	5.512	29%	4.062	4.724	6.226	7.859
	Municípios que receberam VAAT de 2021 a 2023	1.369	4.492	4.455	6%	3.948	4.304	4.677	4.820
% Receita própria na composição da receita para educação	Brasil	4.568	24	68	50%	8	14	32	45
	Municípios que receberam VAAT de 2021 a 2023	1.369	11	12	38%	6	9	14	20
% Receita do Fundeb na composição da receita para educação	Brasil	4.568	67	24	18%	12	48	79	85
	Municípios que receberam VAAT de 2021 a 2023	1.369	81	81	6%	72	79	84	88

Fonte: BRASIL, 2022b; IBGE, 2019. Dados organizados pela autora.

Quando consideramos os valores do VAAT de 2021, que expressa a razão entre as receitas destinadas à educação em 2019 (corrigidas pelo percentual da variação nominal das receitas totais integrantes dos Fundos, para o período de 24 meses, encerrado em junho do exercício anterior ao da transferência resultando na correção de 26,63%) e o número de matrículas ponderadas segundo o Censo Escolar de 2020, encontramos um contexto muito desigual entre os municípios brasileiros. O mapa a seguir ilustra a distribuição desses valores em todo o território nacional, utilizando uma escala de cores que destaca os maiores valores com tons mais escuros.

Mapa 2 – Valor Aluno Ano por municípios, Brasil, 2021



Fonte: BRASIL, 2022b. Dados organizados pela autora.

É relevante destacar que, de acordo com os valores estabelecidos na Portaria Interministerial nº 01/2022, que tem como base os dados fiscais e orçamentários de 2019 e os dados do Censo Escolar de 2020, há uma variação muito mais acentuada na receita aluno/ano de 2021 no conjunto de municípios brasileiros (CV=29%) do que nos municípios selecionados (CV=6%). O que indica que a desigualdade de recursos disponíveis por aluno é mais significativa em nível nacional do que entre os municípios

selecionados. No âmbito nacional, é importante destacar que 5% dos maiores valores chegam a quase o dobro dos 5% dos menores valores observados. O mapa apresentado indica que esses valores se concentram em grande parte nas regiões Sul e Sudeste, em especial nos municípios do RS e SP.

Os dados da Tabela 6 também permitem identificar que 75% dos municípios selecionados dispunham de uma receita aluno/ano de até R\$ 4.677, valor que estava abaixo daquele observado em um quarto dos municípios brasileiros que apresentavam os menores valores. Vale lembrar que para esse ano o VAAT mínimo nacional foi estabelecido em R\$ 4.866,18, o que permite afirmar que para 342 dos municípios selecionados a diferença entre antes e depois da complementação chega a quase mil reais por matrícula ao ano.

Quanto à composição dessas receitas, de acordo com os dados da STN, em 2019 as receitas próprias correspondiam a até um quarto do total destinado à educação em metade dos municípios brasileiros e apenas para 5% deles as receitas próprias representavam mais do que 45% do montante destinado à educação, o que evidencia a dependência dos municípios de recursos de transferências para o financiamento das suas redes. Também é possível visualizar uma grande desigualdade entre os municípios no que se refere à receita própria (CV=50%), considerando que a sua participação na composição das receitas para a educação varia de 8 a 45 pontos percentuais em 90% dos municípios brasileiros.

Diferentemente do que se observou em relação aos valores da receita por aluno/ano, os municípios selecionados se mostram bastante diversos no que se refere à participação das receitas próprias na composição das receitas para a educação (CV=38%). Em 75% dos casos selecionados o percentual de participação dessas receitas não ultrapassa 14% do total de receita potencial para a educação, um percentual bem abaixo da mediana nacional. Isso indica que 1.026 municípios, dos 1.369 selecionados, estão entre os 25% dos municípios brasileiros que apresentam a menor participação das receitas próprias na composição das receitas para a educação. Esses dados permitem afirmar que a autonomia financeira dos municípios, definida por Alves e Pinto (2020) como um diferencial da capacidade de investimento em educação, se mantém como um fator de desigualdade mesmo quando comparamos municípios que dispõem de valores de receita por aluno/ano parecidos.

Os dados apresentados reforçam, mais uma vez, o Fundeb como o principal mecanismo de financiamento da educação, especialmente nos municípios que, de

acordo com a Portaria Interministerial nº 01/2022, tiveram os menores valores do VAAT em 2021. Ao analisarmos a participação das receitas do Fundeb na composição das receitas para a educação, observamos que apenas 25% dos municípios brasileiros possuem menos da metade de suas receitas provenientes do fundo. Nos casos selecionados, as receitas do Fundeb correspondem a mais de 79% do total de receitas em três de cada quatro municípios. Além disso, a variação dessa participação se mostra muito mais acentuada quando consideramos o conjunto de municípios brasileiros (CV=18%) do que quando olhamos apenas para os casos selecionados (CV=6%). Isso indica que os municípios com os menores valores do VAAT apresentam um nível igualmente alto de dependência dos recursos recebidos do Fundeb para o financiamento de suas redes.

Esses resultados mostram claramente a importância do Fundeb para o financiamento educacional brasileiro, especialmente para os municípios com baixa capacidade de arrecadação própria. A evidente dependência dos recursos recebidos pelo fundo destaca a necessidade de fortalecer e aprimorar seus mecanismos de distribuição, de forma a garantir a qualidade e a equidade no financiamento da educação.

4.3 CARACTERIZAÇÃO DA OFERTA EDUCACIONAL

Para caracterizar o contexto da oferta educacional que os municípios selecionados apresentavam quando foram habilitados a receber a Complementação VAAT em 2021 foram utilizados dados de matrículas do Censo Escolar de 2020. Nessa caracterização foram analisadas a taxa de municipalização do Ensino Fundamental, a taxa de atendimento de creche e pré-escola e a proporção de matrículas municipais nessa oferta. Como já explicitado no capítulo de metodologia, diante da ausência de dados censitários para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos no exercício de 2020, para calcular a taxa de atendimento de creche e de pré-escola optou-se por utilizar a metodologia semelhante àquela utilizada pelo INEP para o cálculo do indicador de distribuição da parcela da Complementação VAAT para a Educação Infantil. É relevante ressaltar que, diante da desigualdade no acesso entre as faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos, as taxas de atendimento de creche e pré-escola serão apresentadas em separado. Para a composição desses indicadores foi considerado como estimativa da população o número de matrículas de crianças com 6 anos completos até 31 de março de 2020, multiplicado por quatro, para o cálculo da taxa de atendimento de creche, e o

número dessas matrículas multiplicado por dois, para a taxa de atendimento da pré-escola. Esses dados são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 8 – Características da oferta educacional nas redes municipais, Brasil, 2020

Características da oferta		Municípios considerados (N)	Mediana	Coefficiente de variação	5% menor	25% menor	25% maior	5% maior
Taxa de municipalização do Ensino Fundamental (%)	Brasil	5.559	62	35%	30	50	89	100
	Municípios que receberam VAAT de 2021 a 2023	1.369	90	18%	52	77	98	100
Proporção de matrículas urbanas	Brasil	5.570	88	21%	48	72	99	100
	Municípios que receberam VAAT de 2021 a 2023	1.369	72	25%	39	59	84	98
Proporção de matrículas municipais de creche (%)	Brasil	5.351	98	26%	31	86	100	100
	Municípios que receberam VAAT de 2021 a 2023	1.351	96	15%	61	87	100	100
Proporção de matrículas municipais de pré-escola (%)	Brasil	4.568	98	12%	70	87	100	100
	Municípios que receberam VAAT de 2021 a 2023	1.329	94	12%	70	85	100	100
Taxa de atendimento de creche (%)	Brasil	5.351	31	49%	7	22	42	59
	Municípios que receberam VAAT de 2021 a 2023	1.312	29	47%	9	20	38	53
Taxa de atendimento de pré-escola (%)	Brasil	4.568	94	14%	65	84	100	100
	Municípios que receberam VAAT de 2021 a 2023	1.329	97	12%	70	89	100	100

Notas:

(1) A análise das matrículas de 2020 permitiu observar que 11 municípios brasileiros não apresentavam matrículas municipais de Ensino Fundamental; por isso, a taxa de municipalização dessa etapa foi calculada para 4.568 municípios.

(2) Em 219 dos municípios brasileiros não foram localizadas matrículas municipais de creche; por isso, a proporção de matrículas municipais dessa faixa etária foi calculada para 5.351 municípios.

(3) Em 18 municípios que receberam a Complementação VAAT de 2021 a 2023 não foram localizadas matrículas municipais de creche; por isso, a proporção de matrículas municipais dessa faixa etária foi calculada para 1.312 dos municípios selecionados.

Fonte: INEP, 2020. Dados organizados pela autora.

Os dados apresentados permitem identificar o grau de responsabilidade dos municípios em relação à oferta educacional em seus territórios. Um desses dados é a taxa de municipalização do Ensino Fundamental, que expressa em pontos percentuais a proporção de matrículas dos anos iniciais e finais dessa etapa sob responsabilidade dos municípios. Ao analisarmos que, em 75% dos municípios brasileiros, a administração municipal é responsável por mais da metade das matrículas do Ensino Fundamental em seus territórios e que essa taxa de municipalização ultrapassa 62% em metade deles, torna-se visível a forte tendência de municipalização dessa etapa, apresentada no segundo capítulo como um dos efeitos das políticas de fundos no Brasil (Pinto, 2007; Pinto, 2012; Alves; Pinto, 2012). Nos municípios selecionados é possível notar que a municipalização do Ensino Fundamental é ainda mais evidente, uma vez que metade deles responde por pelo menos 90% das matrículas dessa etapa e em um quarto dos casos a taxa de municipalização é maior do que 98%.

Quanto à localização das matrículas municipais é possível notar que, em metade dos municípios brasileiros, as matrículas urbanas correspondem a pelo menos 88% do total da oferta. A comparação da mediana desse indicador nos municípios que receberam a Complementação VAAT (72%) com os percentuais das taxas de urbanização das matrículas no cenário nacional indica que metade dos municípios selecionados estão entre o um quarto dos municípios brasileiros que tem a menor proporção de oferta urbana. Além disso, é importante destacar que, para um quarto deles, pelo menos 40% das suas matrículas estão na localização rural. Ainda que o coeficiente de variação desse indicador seja maior nos municípios que receberam o VAAT, os dados sugerem que a proporção de matrículas urbanas varia significativamente entre os municípios, tanto em todo o Brasil quanto nos selecionados.

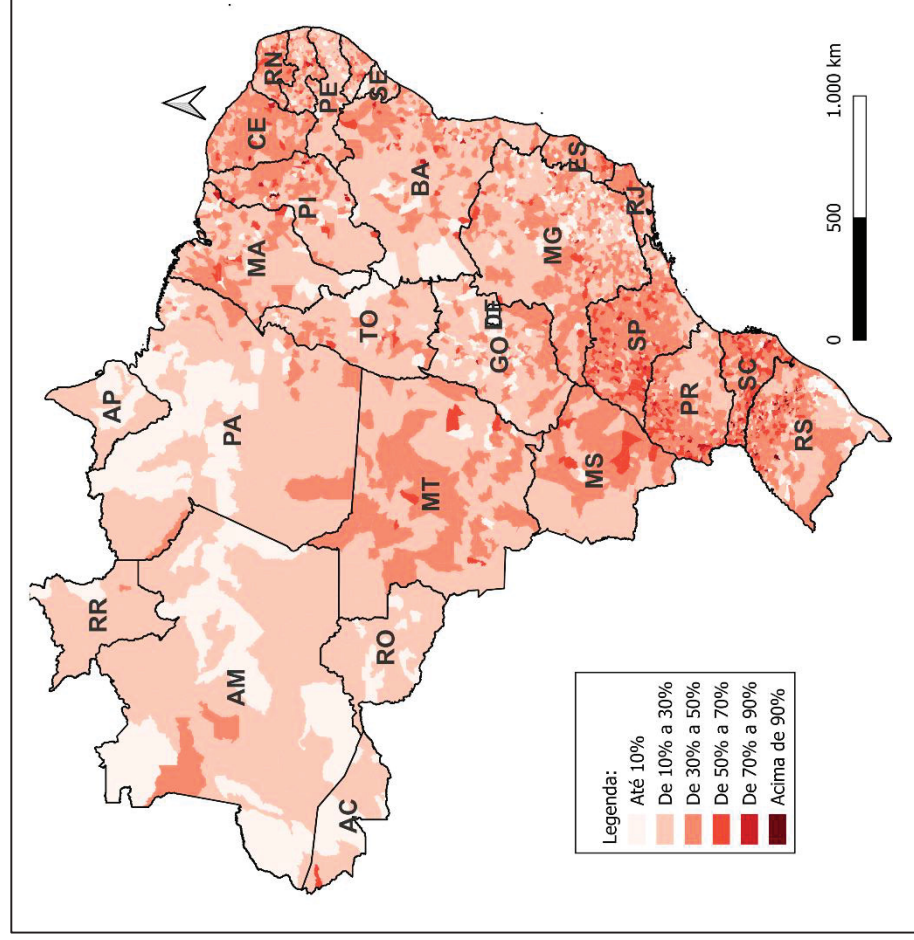
Para analisar a participação das redes municipais na oferta da Educação Infantil foram consideradas as proporções de matrículas de creche e de pré-escola que estavam sob a responsabilidade dos municípios em 2020. No âmbito nacional, nota-se que metade dos municípios brasileiros é responsável por quase todas as matrículas de 0 a 5 anos localizadas em seus territórios. No entanto, é relevante destacar que, em 5% dos municípios brasileiros, a participação na oferta da creche não ultrapassa 31% do total de matrículas dessa faixa etária. Entre esses municípios, também se observa uma maior dispersão nessa variável, visto que, em 70% deles, a participação das matrículas municipais na oferta de 0 a 3 anos varia de 31% a 100%. Em relação aos municípios que

receberam a Complementação VAAT no período de 2021 a 2023, é possível identificar que 75% deles são responsáveis por mais de 87% do total de matrículas dessa faixa etária, e, em metade dos casos, essa participação supera os 96%. Comparando os percentuais de participação das redes municipais nas matrículas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, pode-se afirmar que os municípios que apresentavam os menores valores do VAAT em 2021 eram responsáveis pela maior parte do atendimento dessas matrículas em seus territórios, o que evidencia a necessidade de mecanismos de redistribuição que equalizem as receitas para o financiamento da educação nessas localidades.

Com o objetivo de contextualizar a situação dos municípios em relação ao acesso à Educação Infantil e avaliar em que medida os municípios atingiram ou estão próximos de alcançar o atendimento de, no mínimo, 50% da população de 0 a 3 anos e a universalização do atendimento de 4 e 5 anos, conforme estabelece o PNE (2014-2024), foram consideradas as taxas de atendimento de creche e de pré-escola no ano de 2020. É importante destacar que essas taxas foram calculadas a partir da estimativa da população para essas faixas etárias e do número total de matrículas, levando-se em conta tanto a oferta pública quanto a oferta privada presente nos municípios. Ao analisarmos os resultados obtidos, o primeiro aspecto a ser destacado é a baixa cobertura no atendimento das crianças de 0 a 3 anos em grande parte do território nacional, sobretudo quando comparado com o atendimento de 4 e 5 anos.

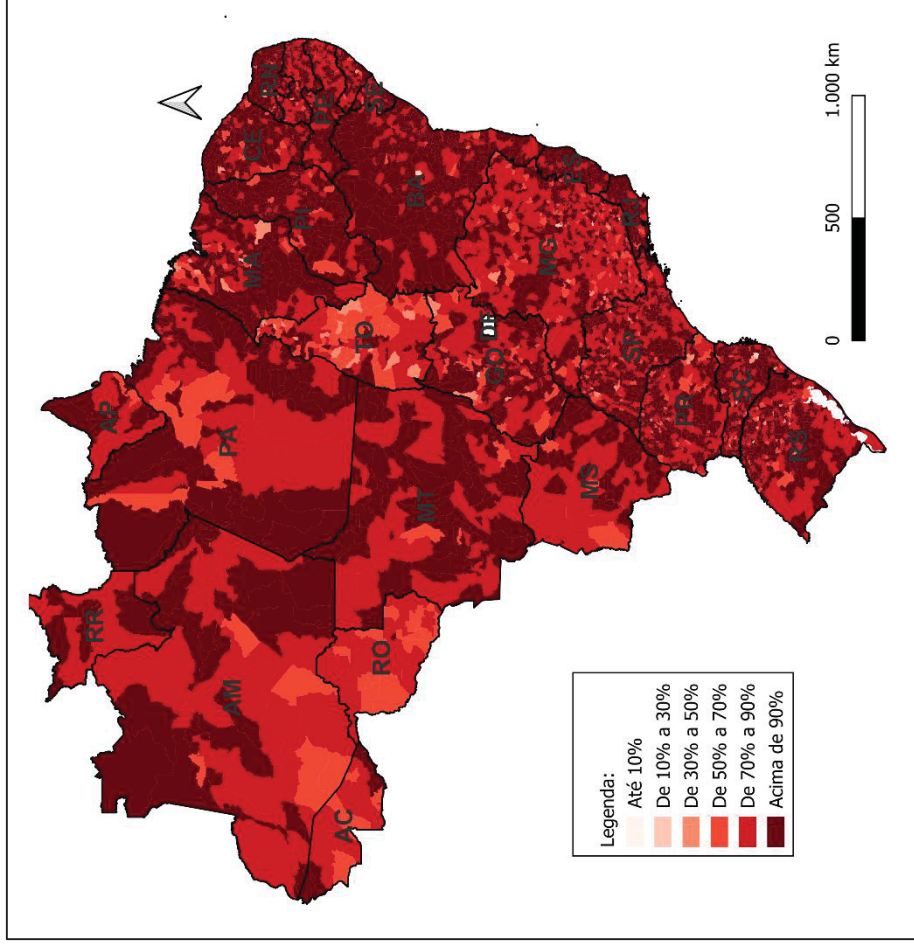
Essa desigualdade, que já foi mencionada em outros momentos da pesquisa, é evidenciada nos dois mapas a seguir, que apresentam as taxas de atendimento distribuídas no território nacional. Com a intenção de representar essa distribuição de forma clara foram criadas faixas, considerando os percentuais de atendimento de creche e pré-escola, observados nos municípios brasileiros. Essas faixas foram representadas em uma escala de cores, em que os maiores valores são retratados com tons mais escuros. Junto com os dois mapas, também é apresentada uma tabela, onde é possível observar a distribuição das faixas de atendimento de creche e pré-escola, identificadas nos municípios que receberam a Complementação VAAT de 2021 a 2023. Cabe destacar que as barras presentes na tabela representam a proporção do número de municípios em relação ao total daqueles selecionados em cada UF.

Mapa 4 – Taxa de atendimento de 0 a 3 anos, Brasil, 2020



Fonte: INEP, 2020. Dados organizados pela autora.

Mapa 3 – Taxa de atendimento de 4 e 5 anos, Brasil, 2020



Fonte: INEP, 2020. Dados organizados pela autora.

Tabela 9 – Taxa de atendimento da Educação Infantil nos municípios selecionados, Brasil, 2020

#NOME?	UF	Até 10%		De 10% a 30%		De 30% a 50%		De 50% a 70%		De 70% a 90%		Acima de 90%		Total
		Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	
Centro-Oeste	GO	1		6		4			1		1		9	11
	MS			1		1							2	2
Nordeste	AL	3		34		32	1	6	1		23		50	75
	BA	6		150		102		18	4	2	49		225	278
	CE			34		103	1	9	11	2	24		112	148
	MA	9		96		63	9	8	13	2	43		112	177
	PB	4		61		50	1	8	2	2	48		82	133
	PE	6		49		26			1		23		57	81
	PI	10		56		64		6	5	6	20	1	118	143
	RN	1		15		44	1	14	2		10		61	74
	SE	1		2		4					2		5	7
Norte	AC	4		7		0		1	2		4		6	12
	AM	17		33		2			4		20		28	52
	AP			2							1		1	2
	PA	27		60		17			7		30		67	104
	RR			1		1					1		1	2
	TO			4			2		2					4
Sudeste	ES			1		9		2			3		9	12
	MG			16		10		4			11		19	30
	RJ			5		2					2		5	7
Sul	PR			1		7		5		2	1		14	15
Total		89	0	634	0	541	15	81	55	16	316	1	983	1369

Fonte: INEP, 2020. Dados organizados pela autora.

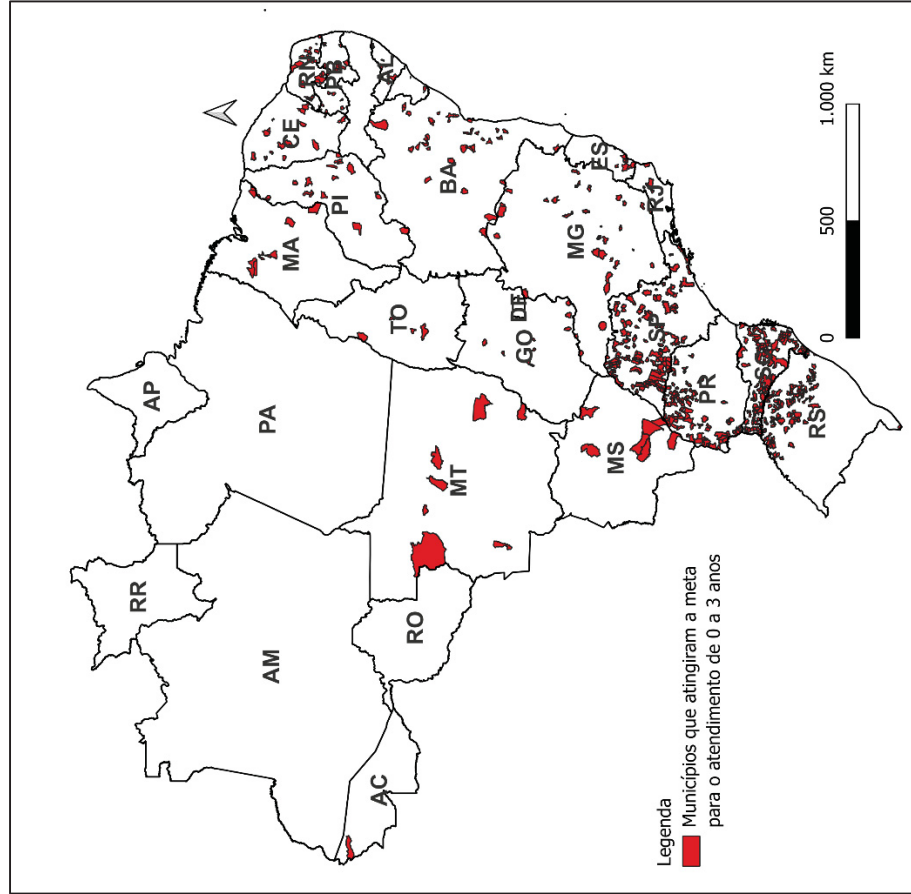
De acordo com as estimativas utilizadas para a população de 0 a 5 anos para o ano de 2020, considerando os dados da Tabela 6 e aqueles ilustrados nos mapas apresentados, é possível afirmar que naquele ano a cobertura do atendimento de pré-escola era muito maior do que aquela observada na creche em todo o território nacional. Em metade dos municípios brasileiros, a taxa de atendimento de creche não ultrapassava o percentual de 30%, sendo relevante destacar que, em 372 desses municípios (6,2% do total), o número de vagas ofertadas atendia até 10% da população de 0 a 3 anos que residia em seus territórios. Os valores da mediana da taxa de atendimento de creche nos municípios selecionados e do coeficiente de variação desse indicador se mostram muito próximos dos valores observados no conjunto de municípios brasileiros, o que permite inferir que o contexto do acesso à Educação Infantil nos casos selecionados segue a tendência do âmbito nacional, apresentando uma grande variação entre os municípios e um baixo atendimento em sua grande maioria.

Os dados apresentados na Tabela 7 indicam que cerca de 6,5% dos municípios que receberam a Complementação VAAT de 2021 a 2023 (89) não atendiam a nem 10% da população estimada na faixa etária de 0 a 3 anos, ou seja, tinham atingido menos de um terço do mínimo estabelecido pelo PNE (2014-2024). Em quase metade desses municípios (47%), a taxa de atendimento de creche variava de 10% a 30%, para 40% deles o número de matrículas públicas e privadas era suficiente para atender de 30% a 50% da população estimada e apenas em 6% deles a taxa de atendimento de creche era superior a 50%.

A situação do acesso à pré-escola é muito diferente, como pode ser visualizado na distribuição das cores utilizadas nos mapas e na Tabela 7. Metade dos municípios brasileiros tinha pelo menos 94% das crianças de 4 e 5 anos matriculadas em uma instituição pública ou privada em seus territórios e nos municípios selecionados o número de vagas era suficiente para atender a pelo menos 97% dessa população. Chama a atenção o fato de, quatro anos depois do prazo estabelecido para a universalização das matrículas dessa faixa etária, 5% dos municípios brasileiros apresentarem uma taxa de atendimento inferior a 66% e 5% dos municípios selecionados apresentarem um percentual inferior a 70%. A esse respeito, cabe ressaltar que, no ano analisado, 436 municípios brasileiros (7,8% do total) tinham cumprido pouco mais de dois terços (70%) do que previa o PNE (2014-2024). A maior parte desses municípios estava localizada na região Sudeste (131) e na região Norte, sendo pertinente destacar que MG era o estado com o maior número de municípios (95) com uma taxa de atendimento de pré-escola inferior a 70%.

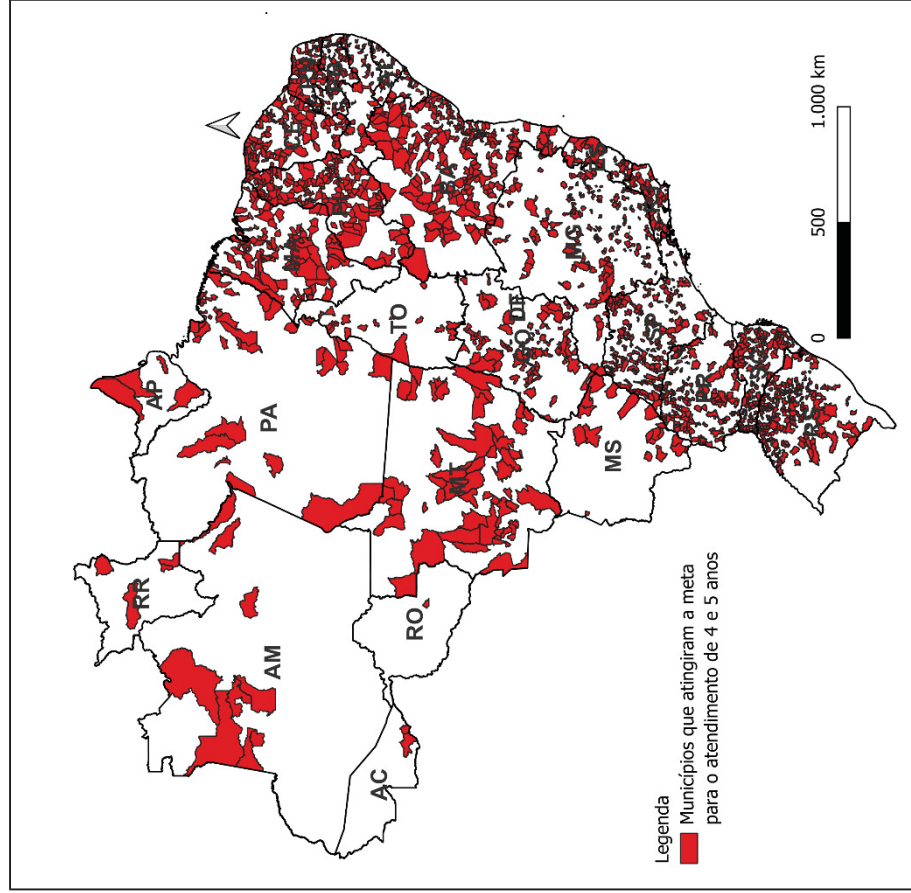
A partir da análise das taxas de atendimento, também foi possível identificar quais municípios atendiam ao que o PNE (2014-2024) estabelece como meta para a Educação Infantil. Nos mapas que seguem, foram destacados os municípios que haviam alcançado um percentual de 50% ou mais no atendimento de 0 a 3 anos e aqueles que tinham universalizado o atendimento de 4 e 5 anos.

Mapa 5 – Distribuição espacial dos municípios que atingiram a meta do PNE (2014-2024) para o atendimento de 0 a 3 anos, Brasil, 2020



Fonte: INEP, 2020. Dados organizados pela autora.

Mapa 6 – Distribuição espacial dos municípios que atingiram a meta do PNE (2014-2024) para o atendimento de 4 e 5 anos, Brasil, 2020



Fonte: INEP, 2020. Dados organizados pela autora.

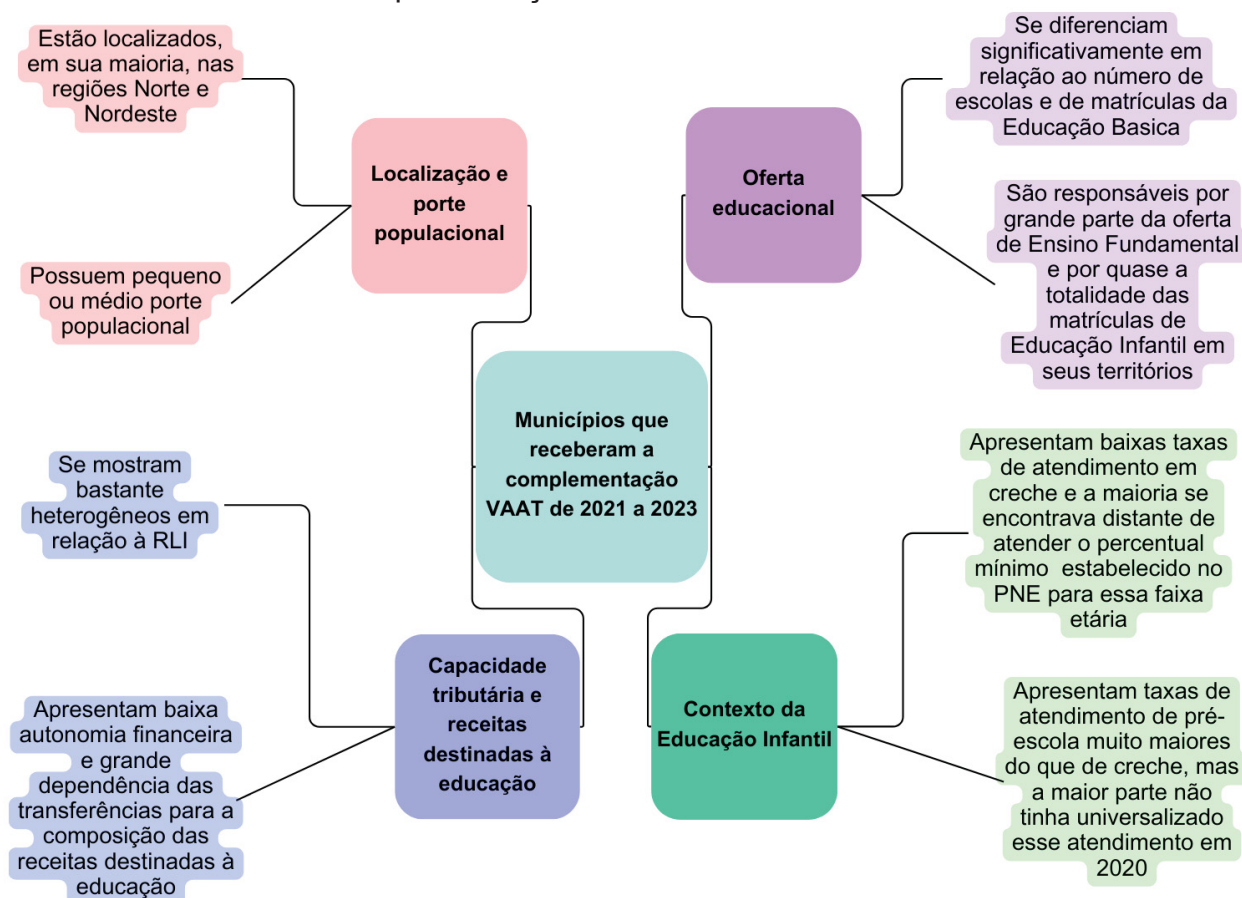
Além da disparidade observada nos percentuais de atendimento em creche e pré-escola, os mapas também evidenciam desigualdades no alcance das metas propostas pelo PNE (2014-2024) para cada faixa etária.

Em 2020, apenas cerca de 12% dos municípios brasileiros (675) tinham 50% ou mais de sua população de 0 a 3 anos atendida em estabelecimentos públicos ou privados. A maioria desses municípios estava concentrada na região Sul (315), especialmente em SC (111) e no RS (111), na região Sudeste (198), com destaque para SP, o estado com o maior número de municípios do país (144) que cumpriam o percentual mínimo de atendimento estabelecido pelo PNE para essa faixa etária, e na região Nordeste (135). Entre esses municípios, apenas 98 estavam entre os que receberiam a Complementação VAAT nos anos de 2021 a 2023, sendo relevante destacar que quase todos (86) estavam localizados na região Nordeste. Isso indica que em apenas 7% dos municípios selecionados o número de vagas era suficiente para atender pelo menos metade da população de 0 a 3 anos.

Em relação à universalização da pré-escola, é importante ressaltar que, em 2020, aproximadamente 32% dos municípios brasileiros (1.821) tinham toda a sua população de 4 e 5 anos atendida na rede municipal ou na rede privada. Esses municípios estavam distribuídos no território nacional da seguinte forma: 747 na região Nordeste, 473 na região Sul, 397 na região Sudeste, 136 na região Centro-Oeste e 68 na região Norte. Entre os municípios selecionados, foi possível observar que cerca de 37% deles (501) apresentava um número de matrículas suficiente para atender toda a população dessa faixa etária. Ainda importa destacar que, em todo o território nacional, apenas 399 municípios apresentavam taxas de atendimento de creche e pré-escola que indicavam o cumprimento integral da meta do PNE (2014-2024) para o acesso à Educação Infantil. Desses, 54 estão entre os municípios selecionados nesta pesquisa, compondo 5% da amostra, o que permite afirmar que a grande maioria precisa ampliar o esforço no que se refere à oferta da Educação Infantil.

Os dados analisados neste capítulo permitiram conhecer o contexto dos municípios selecionados, no momento em que foram incluídos entre aqueles que receberiam a Complementação VAAT no primeiro ano de vigência do Fundeb Permanente. A figura a seguir sintetiza as principais características observadas, incluindo o porte populacional, a capacidade tributária, as receitas destinadas à educação, a oferta educacional e o panorama da Educação Infantil.

Figura 4 – Síntese das características dos municípios que receberam a Complementação VAAT de 2021 a 2023



Fonte: Elaborada pela autora.

O próximo capítulo é dedicado à análise dos dados que indicam as variações observadas no crescimento das matrículas dessa etapa, no período de 2020 a 2023.

5 O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE

Este capítulo tem como propósito apresentar os resultados da análise das matrículas da Educação Infantil, no período de 2020 a 2023, considerando a dependência administrativa da instituição em que ela é ofertada e a duração da jornada das crianças, na qual também se buscou estabelecer possíveis correlações entre a ampliação do acesso da Educação Infantil e as receitas complementares recebidas via Complementação VAAT do Fundeb Permanente.

5.1 AS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PERÍODO DE 2020 A 2023

Ao tratar da aprovação do Fundeb transitório e da inclusão da creche na política de financiamento, Rosemberg (2007) destacou a necessidade de planejar ações que superassem “o descaso histórico das políticas públicas com as crianças pequenas quando suas necessidades e seus direitos são trazidos para o espaço público” (ROSEMBERG, 2007, p. 04). Naquele momento, a autora chamava a atenção para a “dívida da sociedade brasileira” para com as crianças pequenas, especialmente aquelas com idades entre 0 e 3 anos, ressaltando a urgência de políticas públicas que garantissem as condições necessárias para que elas sejam, de fato, reconhecidas como sujeitos de direitos.

Ao estabelecer que parte da Complementação VAAT deve ser aplicada na Educação Infantil, o Fundeb Permanente destina ao financiamento dessa etapa parte significativa das receitas complementares da Educação Básica e, ainda que não seja de forma explícita, torna a ampliação do atendimento das crianças de 0 a 5 anos uma de suas finalidades. Para analisar a evolução dessas matrículas no período de 2020 a 2023 foram consideradas as matrículas de creche e de pré-escola, por dependência administrativa e por duração da jornada. A tabela a seguir apresenta as taxas de crescimento das matrículas municipais no período analisado, nos municípios que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva entre 2021 e 2023 e naqueles que não receberam esses recursos no período analisado ou não receberam essa complementação de forma consecutiva.

Tabela 10 – Taxa de crescimento das matrículas municipais de creche e pré-escola, Brasil, 2020 a 2023

Taxa de crescimento das matrículas municipais (2020-2023)	Municípios que receberam complementação VAAT de 2021 a 2023				Municípios que não receberam complementação VAAT de 2021 a 2023			
	Creche		Pré-escola		Creche		Pré-escola	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Redução no número de matrículas	221	16,4%	544	39,7%	1.022	25,6%	1.606	38,6%
Até 10%	192	14,2%	438	32,0%	799	20,0%	1.143	28,4%
De 10% a 30%	384	28,4%	328	24,0%	1.107	27,7%	1.075	25,2%
De 30% a 50%	241	17,8%	47	3,4%	501	12,5%	280	5,9%
De 50% a 70%	120	8,9%	8	0,6%	233	5,8%	57	1,2%
De 70% a 100%	71	5,3%	2	0,1%	108	2,7%	16	0,3%
Acima de 100%	122	9,0%	2	0,1%	229	5,7%	22	0,4%
Total	1.351	100%	1.369	100%	3.999	100%	4.199	100%

Fonte: INEP, 2020; INEP, 2023. Dados organizados pela autora.

A análise das matrículas municipais permitiu identificar que 18 dos 1.369 municípios que receberam a Complementação VAAT entre 2021 e 2023 não ofertavam matrículas municipais de creche em 2020, sendo pertinente destacar que oito deles passaram a ofertar esse atendimento em 2023. Diante disso, foram calculadas as taxas de crescimento dessas matrículas para 1.351 dos municípios selecionados. Os resultados obtidos indicam que houve redução dessas matrículas em cerca de 16% dos casos contemplados com a Complementação VAAT nos anos de 2020 a 2023. No mesmo período, pouco mais de 14% deles apresentaram uma taxa de crescimento de creche de até 10% e a maior parte (46,2%) apresentaram um crescimento entre 10% e 30%. Ainda é possível observar que 303 desses municípios (23,2%) apresentaram um crescimento de pelo menos 50% nas matrículas municipais de creche e que, para 122 deles (9%), esse crescimento representava o dobro ou mais de matrículas em 2023, na comparação com 2020.

Analisando os dados de matrículas da Educação Infantil dos 4.201 municípios que não receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva entre os anos de 2021 e 2023 foi notado que 202 deles não tinham matrículas em creches em 2020. Destes, 69 começaram a oferecer essa modalidade em 2022. Isso levou à análise das taxas de crescimento das matrículas de 3.999 municípios nessa categoria. A distribuição

desses municípios nas faixas de crescimento, apresentadas na tabela anterior, sugere que a redução nas matrículas municipais de creche nessas localidades ocorreu em uma proporção maior. Essa redução foi identificada em aproximadamente 25% dos casos. Para a maioria deles (47,7%), as matrículas municipais de creches cresceram entre 10% e 30%, o que é semelhante ao que foi observado nos municípios que receberam recursos da Complementação VAAT de forma consecutiva no período analisado. Nos casos em que a taxa de crescimento das matrículas municipais de creche superou os 50%, a proporção foi significativamente menor, representando apenas 6,3% dos municípios.

Diferentemente do que se observou em relação às matrículas de creche, a análise das matrículas municipais de pré-escola demonstrou que todos os municípios selecionados (1.369), e todos aqueles que não receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva desde a aprovação do Fundeb Permanente (4.201), apresentavam matrículas dessa faixa etária em 2020. As taxas de crescimento dessas matrículas nos municípios selecionados indicam que cerca de 39% deles apresentavam, em 2023, um número menor de matrículas do que o observado em 2020, um cenário muito próximo ao observado nos municípios que não receberam essa modalidade de complementação nos três anos considerados (38,6%). Entre os municípios contemplados com a Complementação VAAT entre 2021 e 2023 foi possível observar um crescimento de até 10% em 32% dos casos e uma variação de 10% a 30% em quase um quarto desses casos. Vale destacar que, em apenas 0,8% deles (12 municípios), a taxa de crescimento das matrículas de pré-escola foi superior a 50%.

Na análise das matrículas dos municípios que não receberam a Complementação VAAT no período considerado foi identificado que, em 28,4% dos casos, o crescimento das matrículas municipais de pré-escola foi de até 10%, enquanto para um quarto deles essa taxa de crescimento variou de 10% a 30%. A comparação entre as duas categorias de municípios analisados, considerando a distribuição nas faixas de crescimento, permite inferir que os crescimentos mais significativos nas matrículas municipais de pré-escola ocorreram em maior proporção nos municípios que não receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva entre 2021 e 2023. Ainda assim, os resultados obtidos indicam uma tendência nacional na redução do atendimento de 4 e 5 anos, o que pode estar associado à redução da população dessa faixa etária e aos esforços insuficientes que os municípios vêm fazendo para atender a obrigatoriedade estabelecida pela EC nº 59/2009.

Além das taxas de crescimento do total de matrículas municipais de creche e pré-escola, foram utilizados indicadores que medem o crescimento dessas matrículas em tempo integral. Sobre essa análise, cabe destacar que, para o ano de 2020, foram consideradas as matrículas com jornada igual ou superior a sete horas, conforme estabelece a LDB, sem contabilizar aquelas que se enquadram em atividade complementar e Atendimento Educacional Especializado (AEE). No caso das matrículas de 2023, devido às mudanças na forma de divulgação dos dados do Censo Escolar, foram utilizadas as variáveis “quantidade de matrículas de tempo integral” em cada faixa etária presentes no banco de escolas. As faixas que permitem identificar a variação da oferta em tempo integral nas duas categorias de municípios aqui analisadas são apresentadas na tabela a seguir:

Tabela 11 – Crescimento das matrículas municipais em tempo integral nos municípios que receberam Complementação VAAT e nos municípios que não receberam essa complementação, Brasil, 2020 a 2023

Crescimento das matrículas municipais integrais	Municípios que receberam complementação VAAT de forma consecutiva de 2021 a 2023				Municípios que não receberam complementação VAAT de forma consecutiva de 2021 a 2023			
	Creche		Pré-escola		Creche		Pré-escola	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Redução no número de matrículas	1.050	77,7%	1.315	96,1%	2.728	68,2%	593	97,1%
Até 10%	58	4,3%	29	2,1%	425	10,6%	113	1,2%
De 10% a 30%	117	8,7%	22	1,6%	503	12,6%	152	1,0%
De 30% a 50%	47	3,5%	1	0,1%	153	3,8%	63	0,4%
De 50% a 70%	32	2,4%	1	0,1%	78	2,0%	40	0,2%
De 70% a 100%	18	1,3%	-	0	62	1,6%	27	0,0%
Acima de 100%	29	2,1%	1	0,1%	50	1,3%	88	0,0%
Total	1.351	100%	1.369	100%	3.999	100%	1.076	100%

Fonte: INEP, 2020; INEP, 2023. Dados organizados pela autora.

A análise das matrículas municipais em tempo integral permitiu identificar que em 18 dos 1.369 municípios que receberam a Complementação VAAT entre 2021 a 2023 não havia oferta de creche em tempo ampliado em 2020. As faixas de crescimento apresentadas na tabela anterior possibilitam visualizar que, em quase 78% desses casos, houve redução das matrículas de creche em tempo integral na comparação entre 2020 e 2023, sendo pertinente destacar que 284 desses municípios zeraram o

atendimento de creche integral em 2023. O maior número de municípios (117) que apresentaram crescimento nessas matrículas se concentra na faixa de crescimento de 10% a 30%. Também é importante ressaltar que, no mesmo período, em somente 3,7% dos casos (50) foi possível observar um crescimento de 50% a 100% das matrículas municipais de creche em tempo integral.

Entre os municípios que não receberam recursos da Complementação VAAT no período analisado foi possível observar que, dos 3.999 casos considerados, 663 (16%) zeraram esse atendimento em 2023. A redução do número de matrículas municipais de creche integral nesses municípios ocorreu em uma proporção um pouco menor (68,2%) quando comparamos com aquela visualizada no grupo de municípios analisados anteriormente. No caso dos municípios que aumentaram o número dessas matrículas entre 2020 e 2023, cerca de 23% deles (928) registraram um crescimento de até 30%, enquanto apenas 4,9% (190) tiveram um aumento superior a 50%.

Em relação ao atendimento em tempo integral na pré-escola nas redes municipais é pertinente ressaltar que essa oferta estava presente em todos os municípios que receberam a Complementação VAAT no período de 2021 a 2023. A comparação entre as matrículas no período considerado permitiu observar que houve a redução da oferta em 96% dos casos, sendo que 287 deles não registravam matrículas municipais de pré-escola em 2023. Nesse contexto, 2,1% desses municípios apresentaram um crescimento de até 10% nessa oferta, enquanto 1,6% deles registraram um aumento no número de matrículas entre 10% e 30%. Importa destacar também que, apenas 1% desses municípios apresentou um crescimento que resultou em mais do que o dobro do número de matrículas em 2023 em comparação a 2020.

Os resultados obtidos indicam que a redução da oferta da pré-escola em tempo integral nas redes municipais entre os anos de 2020 e 2023 foi uma tendência nacional, uma vez que 97% dos municípios que não receberam a Complementação VAAT nos anos de 2021 a 2023 também reduziram suas matrículas no período analisado. Em apenas 2,2% desses casos (215) o crescimento observado foi de até 10%, e menos de 1% deles (155) apresentaram taxas de crescimento superior a 50%.

Cabe enfatizar que a necessidade de ampliar o atendimento da Educação Infantil não pode servir como motivo para retrocesso social, ou seja, é preciso ampliar o acesso, garantindo às famílias a oportunidade de escolher a duração da jornada das crianças. Os resultados aqui apresentados permitem inferir que alguns municípios têm optado por reduzir ou deixar de ofertar o atendimento em tempo integral na Educação Infantil,

“otimizando” seus equipamentos para atender o dobro de crianças do que atenderiam em uma mesma sala, caso ali funcionasse uma turma em tempo integral. Além disso, é preciso considerar que a redução da oferta em tempo integral também tem relação com o custo dessa oferta, que demanda mais profissionais devido a uma menor relação adulto-criança, e o fato de os fatores de ponderação do Fundeb para essa oferta não considerarem o seu custo real.

Como já foi dito anteriormente, a participação das matrículas nas redes privadas, com e sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, é um aspecto importante a ser considerado sobre a oferta da Educação Infantil. A evolução das matrículas conveniadas no Brasil, analisada por Pinto e Correa (2020), indica que essas instituições eram responsáveis por quase metade do total da matrícula privada em 2017. Ainda assim, é necessário ponderar que o fenômeno do conveniamento com instituições privadas está localizado em alguns contextos e que ele não se estende a todos os municípios brasileiros (Fineduca, 2021). Para analisar em que medida esse fenômeno está presente ou se insere no contexto dos municípios que passaram a receber a Complementação VAAT a partir de 2021 foi calculado o crescimento das matrículas em instituições privadas conveniadas ao poder público municipal de 2020 a 2023. Os dados obtidos nessa análise estão apresentados na tabela a seguir:

Tabela 12 – Crescimento das matrículas conveniadas nos municípios que receberam Complementação VAAT e nos municípios que não receberam essa complementação, Brasil, 2020 a 2023

Crescimento das matrículas conveniadas	Municípios que receberam complementação VAAT de forma consecutiva de 2021 a 2023				Municípios que não receberam complementação VAAT de forma consecutiva de 2021 a 2023			
	Creche		Pré-escola		Creche		Pré-escola	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Redução no número de matrículas	46	73,0%	23	53,5%	440	54,6%	333	51,7%
Até 10%	2	3,2%	2	4,7%	65	8,1%	33	5,1%
De 10% a 30%	1	1,6%	7	16,3%	99	12,3%	58	9,0%
De 30% a 50%	2	3,2%	3	7,0%	60	7,4%	49	7,6%
De 50% a 70%	3	4,8%	2	4,7%	23	2,9%	20	3,1%
De 70% a 100%	3	4,8%	1	2,3%	34	4,2%	40	6,2%
Acima de 100%	6	9,5%	5	11,6%	85	10,5%	111	17,2%
Total	63	100%	43	100%	806	100%	644	100%

Fonte: INEP, 2020; INEP, 2023. Dados organizados pela autora.

A análise das matrículas conveniadas indica que, em 2020, apenas 63 (4,6%) municípios que receberam a Complementação VAAT entre os anos de 2021 a 2023 mantinham matrículas de creche em instituições privadas conveniadas ao poder público municipal, chegando ao total de 21.606 matrículas naquele ano. A taxa de crescimento das matrículas de creche conveniadas calculada para esses municípios evidencia que, em 46 casos (73%), houve redução no número de matrículas no período analisado. Nos 17 casos em que se observou um aumento no número de matrículas, pode-se destacar que dois deles tiveram um crescimento de até 10%, três registraram de 10% a 50%, enquanto em 12 deles houve um crescimento superior a 50%. Cabe destacar que, em 2023, houve uma redução no número de municípios que apresentavam esse tipo de oferta, mas foi possível identificar um aumento nas matrículas de creche conveniada, que passou para 27.248, o que pode indicar que o crescimento dessas matrículas se deve à presença do conveniamento em municípios que não adotavam essa estratégia em 2020.

Em relação ao conveniamento da pré-escola entre os municípios que receberam a Complementação VAAT de 2021 a 2023 foi possível notar que, em 2020, o número de municípios (43) e o número de matrículas de 4 e 5 anos (10.828) em instituições conveniadas ao poder público municipal era menor do que o observado no atendimento de creche. Entre 2020 e 2023 houve redução dessas matrículas em mais da metade dos casos (23), contudo, é preciso destacar que outros 23 municípios passaram a apresentar matrículas nessa faixa etária em instituições dessa natureza e que essas matrículas chegaram ao total de 14.155.

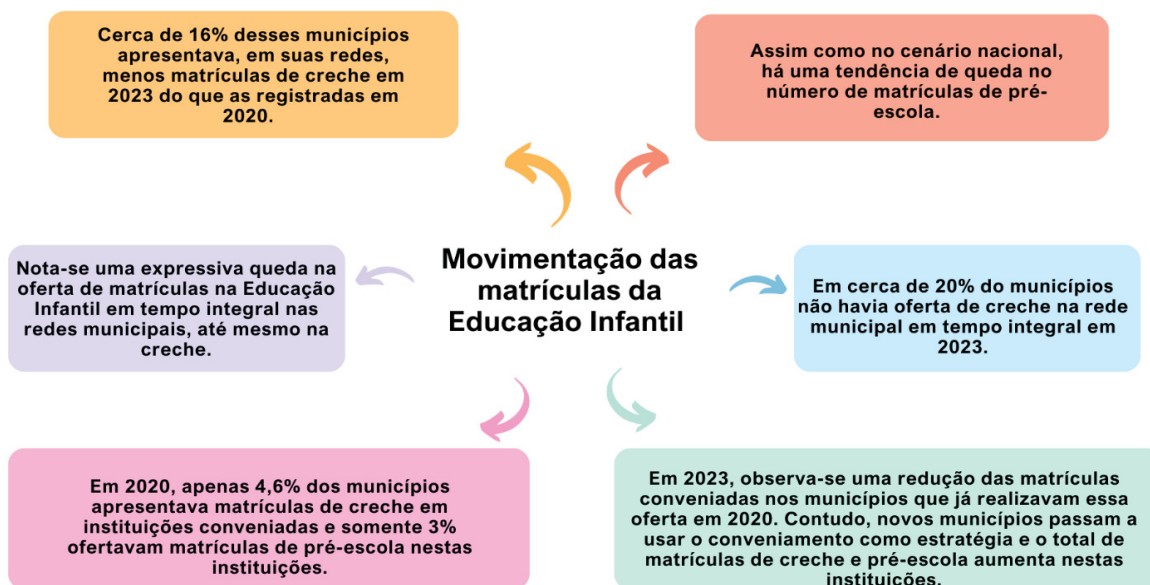
Nos municípios que não receberam a Complementação VAAT, o contexto da oferta de matrículas conveniadas em creche se diferencia do observado naqueles que receberam essa modalidade de complementação no período de 2021 a 2023, de forma consecutiva. Em 2020, cerca de 20% desses casos (806) apresentavam pelo menos uma matrícula dessa faixa etária em instituições privadas conveniadas, um percentual quase cinco vezes maior do que a proporção identificada entre os municípios contemplados com a Complementação VAAT. Em 2023, esse percentual caiu para 17% e é possível notar que 200 desses municípios zeraram o número de matrículas conveniadas na creche, contudo, o número total de matrículas de 0 a 3 anos nessas instituições passou de 576.556 para 663.048, indicando mais uma vez que o crescimento do conveniamento na creche é uma tendência nacional. Os dados da tabela anterior permitem visualizar que a faixa de crescimento que concentra o maior número de municípios é a que

compreende uma ampliação de 10% a 30% dessa oferta. É necessário demarcar também que a proporção de municípios dessa categoria que apresentaram um crescimento superior a 50% é muito parecida com a visualizada nos municípios que receberam a complementação. Além disso, é pertinente destacar que pouco mais de 10% deles apresentaram em 2023 mais do que o dobro do número de matrículas de 2020.

No caso da pré-escola foi percebido que 3.555 (84%) dos municípios que não receberam a Complementação VAAT também não registravam matrículas conveniadas para essa faixa etária em 2020. Em 2023, esse número reduziu para 3.495 casos, mas é possível notar que o total de matrículas passou de 133.217 para 169.979 na comparação entre os dois anos. Em quase 17% dos casos analisados nesse grupo de municípios (109), o crescimento das matrículas de pré-escola em instituições conveniadas com o poder público municipal variou de 50% a 100%, e em pouco mais de 17% deles (111), o número de matrículas de 4 e 5 anos em instituições dessa natureza mais do que dobrou na comparação com 2020.

A figura a seguir sintetiza as características da movimentação das matrículas da Educação Infantil, no período de 2020 a 2023, nos municípios que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva em seus três primeiros anos de implementação.

Figura 5 – Movimentação das matrículas de Educação Infantil, no período de 2020 a 2023, nos municípios que receberam a Complementação VAAT nos anos de 2021 a 2023



Fonte: Dados organizados pela autora.

5.2 AS RECEITAS PARA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS QUE RECEBERAM A COMPLEMENTAÇÃO VAAT NO PERÍODO DE 2021 A 2023

No segundo capítulo desta tese, ao abordar o processo de elaboração e aprovação do Fundeb Permanente, ficou evidente que a complementação da União ao fundo e os critérios a serem utilizados na distribuição desses recursos consistiram nos principais pontos de disputa e de debate desde a primeira proposta de EC apresentada. De acordo com as projeções de Tanno (2017), realizadas naquele momento, mesmo com o aumento da participação da União, as distorções e as desigualdades entre estados e municípios, observadas durante a vigência do Fundeb transitório, permaneceriam se não houvesse uma revisão no modelo de distribuição dos recursos do fundo, que passaria a ter um caráter permanente.

A proposta da modalidade de Complementação VAAT não subvincula todas as receitas vinculadas à educação para a composição do Fundeb Permanente. No entanto, ela estabelece que todas essas receitas deverão ser consideradas na definição de um parâmetro para a distribuição dos recursos da complementação na modalidade VAAT. Isso implica que a abordagem de alocação se concentre nas redes de ensino mais vulneráveis, levando em conta os valores mínimos estabelecidos para cada uma delas, independentemente da UF em que estejam localizadas (Tanno, 2017).

Para analisar de que forma a Complementação VAAT interferiu sobre a receita disponível para a educação nos municípios que receberam essa modalidade de complementação de forma consecutiva entre os anos de 2021 e 2023 foi calculada a proporção dessas receitas sobre o total de recursos destinados à educação. Além disso, também foi considerada a proporção da receita própria dos municípios, utilizando para o cálculo desse indicador as receitas de impostos arrecadados diretamente pelos municípios e parte das transferências constitucionais legais que não compõem o Fundeb Permanente. Cabe ressaltar que, para essa análise, foram considerados os dados das receitas liquidadas, ou seja, aquelas que foram distribuídas nos dois anos selecionados. Por isso, foi utilizado como referência o ano de 2022, que consiste nos dados mais recentes disponíveis no período de produção da análise.

A partir dos dados da Complementação VAAT distribuída em 2023 foi calculado o valor dessa complementação por matrícula da rede pública municipal daquele ano. É pertinente lembrar que 50% dos recursos globais dessa complementação devem ser

destinados à oferta da Educação Infantil e que o montante de recursos a ser aplicado por cada rede municipal é determinado por indicador específico, elaborado a partir da taxa de atendimento e de indicadores do nível socioeconômico dos municípios. Sendo assim, para analisar a relevância do montante desses recursos nos municípios selecionados foi calculada a razão entre os recursos da complementação distribuídos pelo VAAT da Educação Infantil e as matrículas municipais dessa etapa no ano de 2023. Os resultados dessas análises podem ser visualizados na tabela a seguir.

Tabela 13 – A Complementação VAAT e a proporção de receitas próprias nos municípios que receberam essa complementação nos anos de 2021 a 2023, Brasil, 2023

	Ano	Mediana	Média	Coefficiente de variação	5% menor	25% menor	25% maior	5% maior
Proporção das receitas próprias na composição das receitas para educação (%)	2022	13	14	43%	7	10	17	25
Proporção das receitas da complementação VAAT na composição das receitas para educação (%)	2022	16	17	36%	6	12	21	30
Complementação VAAT por matrícula municipal (R\$)	2023	1.623	1.870	73%	358	991	2.328	4.166
Complementação VAAT da Educação Infantil por matrícula municipal (R\$)	2023	2.940	3.312	66%	570	1.915	4.271	7.031

Fonte: BRASIL, 2023; BRASIL, 2024; INEP, 2023. Dados organizados pela autora.

As receitas consolidadas de 2022 evidenciam mais uma vez a baixa autonomia financeira dos municípios selecionados. Naquele ano, em 50% deles (684 municípios), as receitas próprias municipais representaram menos de 13% do total destinado à educação. Em 342 municípios (25%), mais de 90% das receitas eram compostas por transferências constitucionais legais e recursos do Fundeb Permanente. Apenas em 68 municípios (5%), as receitas próprias superaram um quarto do total destinado à educação. Em 2022, foram distribuídos R\$ 10.026.911.655 por meio da Complementação VAAT, dos quais cerca de 83% (R\$ 8.359.958.181) foram destinados aos 1.369 municípios analisados neste estudo. Para metade desses municípios, os recursos recebidos por essa modalidade representaram pelo menos 16% daqueles vinculados à educação. Já para um quarto deles, mais de 21% dos recursos destinados à educação foram compostos pela Complementação VAAT.

Em 2023, a Complementação VAAT atingiu o percentual de 6,25% sobre o total das receitas do Fundeb Permanente. De acordo com a Portaria MEC/MF nº 03/2024, publicada em abril de 2024, os recursos dessa modalidade de complementação alcançaram o montante de R\$ 14.528.911.647, que foram distribuídos entre 2.062 municípios. Cerca de 80% dessas receitas (R\$ 10.970.189.592) foram destinadas aos municípios que já tinham recebido essa modalidade de complementação nos anos de 2021 e 2022. O valor do VAAT mínimo estabelecido para aquele ano foi de R\$ 8.214,34, evidenciando um aumento de 40% no valor do parâmetro nacional entre os anos de 2021 e 2023.

A razão entre a Complementação VAAT distribuída em 2023 e as matrículas municipais registradas naquele ano indica que essa complementação foi de pelo menos R\$ 1.623 por matrícula pública municipal, para 50% dos municípios que receberam a complementação nos anos de 2021 a 2023. O coeficiente de variação de 73% revela uma alta dispersão desses valores entre os municípios, o que pode ser explicado pela grande diferença no número de matrículas e no valor necessário para atingir o mínimo nacional por aluno. A análise percentil revela que os 25% dos municípios com menores complementações receberam até R\$ 358, enquanto os 25% maiores receberam acima de R\$ 2.328. Além disso, os 5% maiores valores observados superaram em mais de dez vezes os 5% menores valores, evidenciando uma grande dispersão na distribuição dos recursos entre os municípios.

Como já foi apresentado no segundo capítulo, o total da Complementação VAAT a ser aplicada na Educação Infantil no ano de 2023 foi de R\$ 7.264.455.823, dos quais 85% (R\$ 5.816.635.752) foram distribuídos entre os municípios selecionados, de acordo com o indicador da Educação Infantil, que considera a taxa de atendimento estimada para o ano e as condições socioeconômicas dos municípios na sua elaboração. Para analisar os valores dessa complementação por matrícula da Educação Infantil foi calculada a razão entre o total de receitas distribuídas para a aplicação nessa etapa e o número de crianças atendidas em creche e pré-escola nas redes municipais em 2023.

Em relação à Complementação VAAT da Educação Infantil por matrícula municipal em 2023, observa-se uma mediana de R\$ 2.940, o que sugere que metade dos municípios beneficiados deveria ter aplicado, no mínimo, quase três mil reais por matrícula nessa etapa. Nos 5% dos municípios que receberam os menores valores, a complementação a ser aplicada foi de R\$ 570 por matrícula, enquanto os 25% menores deveriam aplicar até R\$ 1.915. Já nos 25% maiores, o valor dessa complementação

alcançou R\$ 4.271 por matrícula, e os 5% maiores receberam até R\$ 7.031, a serem investidos na Educação Infantil. Esses dados evidenciam uma variação significativa nos valores recebidos pelos municípios, com os maiores valores sendo mais de 12 vezes superiores aos menores.

Ainda que os valores da Complementação VAAT distribuídos por matrícula municipal e os valores da Complementação VAAT a serem aplicados na Educação Infantil representem um crescimento percentual significativo nas receitas por aluno/ano de alguns municípios, é necessário ressaltar que o parâmetro do mínimo nacional usado para a distribuição dessas receitas continua sendo calculado com base nos recursos disponíveis. A regulamentação do CAQi e do CAQ é a alternativa para sair dessa lógica e estabelecer um mecanismo de complementação que considere os “recursos necessários” para um padrão mínimo de qualidade.

Em nota técnica, elaborada em 2023, os pesquisadores e membros da Fineduca e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação realizaram o esforço de elaborar uma metodologia que pudesse ser usada para viabilizar a implantação de um sistema CAQi-CAQ e propuseram uma forma de complementação que utilizasse o CAQi como parâmetro para o cálculo da complementação da União sobre os recursos do Fundeb Permanente. Para o cálculo do CAQi de 2023, os autores da nota conjunta utilizaram o Simulador do Custo Aluno Qualidade (SimCAQ), que faz uso de parâmetros relacionados a insumos presentes na legislação brasileira, em resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) ou em dados empíricos da realidade educacional brasileira e os dados das matrículas da Educação Básica em 2022 (Campanha; Fineduca, 2023).

Os resultados divulgados na nota técnica evidenciam o quanto o parâmetro do VAAT mínimo nacional, estabelecido em R\$ 8.214,34 para o ano de 2023, está muito abaixo do patamar inicial de uma oferta adequada para a Educação Infantil. De acordo com o estudo realizado pela Fineduca e pela Campanha, os valores do CAQi estabelecido para as matrículas de creche em 2023 seriam: R\$ 11.112 para o turno parcial nas localidades urbanas, R\$ 26.928 para o turno integral nas localidades urbanas, R\$ 15.552 para o turno parcial nas localidades rurais e R\$ 34.368 para o turno integral nas localidades rurais. No caso da pré-escola, o CAQi em 2023 representaria um valor por criança de: R\$ 8.664 para o turno parcial nas localidades urbanas, R\$ 15.900 para o turno integral nas localidades urbanas, R\$ 19.092 para o turno parcial nas localidades rurais e R\$ 24.156 para o turno integral nas localidades rurais.

A análise das receitas municipais também permitiu identificar que 93% dos municípios (1.272) que receberam a Complementação VAAT entre 2021 e 2023 receberam recursos complementares da Complementação VAAF em 2023, transferidos aos fundos estaduais e recebidos de acordo com as matrículas municipais da Educação Básica, conforme estabelece o Fundeb Permanente. Naquele ano, essa modalidade de complementação distribuiu R\$ 15.056.093.307 para 2.016 municípios, sendo pertinente destacar que 65% desse montante (R\$ 9.761.248.818) foi transferido para os municípios contemplados com a Complementação VAAT no período de 2021 a 2023.

Vale lembrar que em 2023 teve início a distribuição dos recursos da Complementação VAAR, destinada às redes públicas que apresentarem melhoria nos indicadores de aprendizagem e atendimento, conforme já apresentado no segundo capítulo da tese. Nesse primeiro ano de vigência, essa complementação foi equivalente a R\$ 1.083.043.486 e contemplou 1.908 municípios. Cerca de 35% desse total (R\$ 374.768.274) foi distribuído para 638 dos municípios que receberam a Complementação VAAT nos anos de 2021 a 2023.

5.3 CORRELAÇÕES ENTRE INDICADORES DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL E FINANCIAMENTO NO CONTEXTO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Para observar de que forma as taxas de crescimento de matrículas da Educação Infantil por dependência administrativa, por faixa etária e por duração da jornada (variáveis de interesse), no período de 2020 a 2023, se relacionam com o contexto dos municípios, no que se refere ao porte populacional, à oferta de matrículas urbanas, às taxas de atendimento dessa etapa e aos dados das receitas nos municípios que receberam a Complementação VAAT nos anos de 2021 a 2023, foi utilizada a técnica de correlação bivariada. Essa técnica estatística permite visualizar o grau de associação entre duas variáveis, medindo a força e a direção dessa associação, sem estimar a relação de causalidade. Os coeficientes de correlação entre as variáveis podem ser visualizados na tabela a seguir:

Tabela 14 – Correlação das variáveis de interesse e as variáveis independentes do modelo de análise

	Taxa de crescimento matrículas EI municipal de 2020 a 2023	Taxa de crescimento matrículas de creche municipais de 2020 a 2023	Taxa de crescimento matrículas de pré-escola municipais de 2020 a 2023	Taxa de crescimento matrículas integrais de creche municipais de 2020 a 2023	Taxa de crescimento matrículas integrais de pré-escola municipais de 2020 a 2023	Taxa de crescimento matrículas EI conveniadas de 2020 a 2023	Taxa de crescimento matrículas de creche conveniadas de 2020 a 2023	Taxa de crescimento matrículas de pré-escola conveniadas de 2020 a 2023
Taxa de atendimento de EI 2020	-0,278	-,271**	-,164**	-0,026	,180**	0,024	0,037	-0,010
Taxa de atendimento de creche 2020	-0,228	-,357**	0,009	-0,050	,234**	0,047	0,031	0,009
Taxa de atendimento de pré-escola 2020	-0,199	-0,010	-,314**	0,015	-,061*	-0,040	0,009	-0,052
População 2022	-0,041	-0,048	0,026	-0,010	-,108**	,125**	,144**	,194**
Proporção das matrículas municipais urbanas	-0,085	-,137**	0,004	,135**	0,045	0,034	0,043	0,034
Razão entre a complementação VAAT de 2023 e as matrículas municipais de 2023	0,329	,230**	,109**	,147**	,273**	0,011	-0,019	0,003
Razão entre a complementação VAAT EI de 2023 e matrículas municipais de EI	0,246	,228**	,066*	,099**	,176**	0,006	-0,003	0,015
Proporção das receitas próprias 2022	-0,117	-,139**	0,038	,110**	-0,040	0,044	,075**	0,038
Proporção das receitas da complementação VAAT 2022	,238**	,162**	0,051	0,007	,164**	0,013	-0,033	-0,005

Fonte: Dados organizados pela autora.

Nota: ** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

* A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

A análise das correlações entre a taxa de crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil de 2020 a 2023 e as demais variáveis indica que essa variável apresenta correlações negativas com a taxa de atendimento da Educação Infantil (-0,278), da creche (-0,228) e da pré-escola (-0,199), no ano de 2020. Isso sugere que municípios com maiores taxas de atendimento inicial tiveram menores crescimentos percentuais nas matrículas de crianças de 0 a 5 anos no período analisado.

Os resultados apresentados na tabela anterior indicam que há uma correlação positiva moderada entre a taxa de crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil em 2020 e a razão da Complementação VAAT por matrícula em 2023 (0,329). O mesmo é observado ao correlacionar o crescimento dessas matrículas com a razão da Complementação VAAT da Educação Infantil por matrícula municipal nessa etapa (0,246) e a proporção das receitas da Complementação VAAT na composição das receitas para a educação (0,238) em 2022. A comparação dessa correlação com o coeficiente de correlação negativo entre a proporção das receitas próprias na composição dessas receitas (-0,117) sugere que, nos municípios que receberam a Complementação VAAT de 2021 a 2023, o crescimento das matrículas municipais de

Educação Infantil está mais associado ao recebimento dessa complementação do que ao percentual de receitas próprias. Diante disso, pode-se inferir que, de maneira geral, os maiores valores da complementação por matrícula estão associados a maiores crescimentos percentuais dessa oferta nos municípios selecionados.

Quanto às correlações observadas ao considerar a taxa de crescimento das matrículas municipais de creche de 2020 a 2023, destaca-se a correlação negativa de -0,357 com a taxa de atendimento de creche em 2020. Embora essa correlação seja considerada moderada, ela sugere que, em algumas localidades, menores taxas de atendimento para crianças de 0 a 3 anos podem estar associadas a maiores taxas de crescimento das matrículas de creche municipais. Além disso, vale destacar a correlação negativa (-0,137) entre o crescimento dessas matrículas com a proporção de matrículas urbanas, o que pode indicar que algumas das maiores taxas de crescimento das matrículas municipais ocorreram em localidades menos urbanizadas. No caso da taxa de crescimento das matrículas de pré-escola de 2020 a 2023, é possível notar correlações pouco significativas com as variáveis selecionadas, com exceção da correlação negativa de -0,357 entre o crescimento dessas matrículas e a taxa de atendimento de pré-escola.

Ao considerar a correlação entre os valores identificados na variável que expressa o crescimento das matrículas municipais em tempo integral na creche e as demais variáveis, pode-se perceber que alguns dos maiores percentuais de crescimento estão localizados em municípios mais urbanizados, sendo que essa inferência tem como base o coeficiente de 0,135, que indica certa associação positiva entre os valores observados nas duas variáveis. No caso do crescimento das matrículas municipais de pré-escola em tempo integral, é possível identificar que, em alguns casos, os maiores crescimentos percentuais dessas matrículas estão associados a maiores taxas de atendimento de Educação Infantil (0,180) e de creche (0,234), indicando que os municípios que precisavam fazer maiores esforços para atender a população fora da escola, especialmente a de 0 a 3 anos, não conseguiram manter ou ampliar o número de matrículas de tempo integral em suas redes em 2023, na comparação com 2020. Além disso, o coeficiente negativo de -0,108, obtido ao correlacionar a taxa de crescimento das matrículas municipais de pré-escola e o número de habitantes dos municípios que receberam a Complementação VAAT entre 2021 e 2023, permite inferir que alguns dos municípios menos populosos apresentaram os maiores crescimentos em pontos percentuais nas matrículas de 4 e 5 anos em tempo ampliado.

A análise das correlações entre a taxa de crescimento das matrículas de Educação Infantil, de creche e de pré-escola conveniadas de 2020 a 2023 e variáveis selecionadas para compor o modelo de análise indica que os únicos coeficientes de correlação significativos, ainda que fracos, obtidos nessa análise foram observados na correlação entre taxas e número de habitantes dos municípios que receberam a Complementação VAAT nos anos de 2021 a 2023.

Depois da análise de correlação bivariada foi realizada uma análise multivariada para examinar conjuntamente as três dimensões de indicadores: acesso à Educação Infantil, contexto dos municípios e financiamento. A Análise de Agrupamento (*Cluster Analysis*) foi utilizada para identificar entre os municípios que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva de 2021 a 2023 aqueles com maior similaridade entre si. Essa etapa da pesquisa visou identificar semelhanças entre os municípios que apresentaram maior crescimento nas matrículas municipais de Educação Infantil e observar se é possível estabelecer correlações entre a ampliação do acesso à Educação Infantil e as receitas complementares recebidas via Fundeb Permanente. Para tanto, foi utilizado o método de *cluster* hierárquico e a técnica de clusterização utilizada foi a *Ward's Method*³.

A primeira etapa da análise multivariada consistiu em identificar variáveis com pelo menos 15% de CV (pressuposto da técnica). A variável taxa de crescimento das matrículas municipais de pré-escola apresentou um coeficiente de variação de 12%, por isso não foi utilizada na análise de agrupamento. A variável taxa de crescimento das matrículas conveniadas de Educação Infantil, de creche e de pré-escola também não foi incluídas nessa análise, pois seus valores eram inexistentes para a maior parte dos municípios considerados, como pudemos observar anteriormente. Desse modo, a análise contou com 12 variáveis para a identificação dos agrupamentos: porte populacional, percentual das matrículas municipais urbanas, taxa de atendimento de creche 2020, taxa de atendimento de pré-escola 2020, taxa de crescimento de matrículas de creche municipais de 2020 a 2023, taxa de crescimento de matrículas integrais de creche municipais de 2020 a 2023, taxa de crescimento de matrículas integrais de pré-escola municipais de 2020 a 2023, razão entre a Complementação VAAT de 2023 e as matrículas de EI e EF municipais de 2023, razão entre a Complementação VAAT EI de

³ Para a Análise de Agrupamento (*Cluster Analysis*) foi utilizado o método de *cluster* hierárquico de agrupamento aglomerativo, aplicando a técnica de clusterização *Ward's Method*, utilizando a distância euclidiana ao quadrado como medida de similaridade. As variáveis foram padronizadas por z-score.

2023 e matrículas municipais de EI, percentual das receitas próprias na composição das receitas para a educação em 2022, percentual das receitas da Complementação VAAT na composição das receitas para a educação em 2022.

Considerando que a técnica de clusterização *Ward's Method* é ser sensível a *outliers*, a análise de agrupamento foi realizada com 1.364 municípios, uma vez que Caraúbas (PI), Governador Manguabeira (BA), Caracol (PI), Barreirinhas (MA) e Cajueiro da Praia (PI) apresentaram taxas de crescimento das matrículas municipais de creche muito acima dos demais casos e, portanto, não foram incorporados na análise de agrupamentos. A tabela a seguir apresenta os valores da mediana das variáveis utilizadas nessa análise, além da taxa de crescimento das matrículas municipais de pré-escola. Cabe destacar que os grupos identificados foram numerados em ordem decrescente, de acordo com o valor da mediana da taxa de crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil de 2020 a 2023.

Tabela 15 – Características dos agrupamentos de municípios, Brasil, 2023

Grupo	Número de municípios (N)	Taxa de crescimento matrículas EI municipal de 2020 a 2023 (%)	Taxa de crescimento matrículas de creche municipais de 2020 a 2023 (%)	Taxa de crescimento matrículas de pré-escola municipais de 2020 a 2023 (%)	Taxa de atendimento de creche 2020 (%)	Taxa de atendimento de pré-escola 2020 (%)	Taxa de crescimento matrículas integrais de creche municipais de 2020 a 2023 (%)	Taxa de crescimento matrículas integrais de pré-escola municipais de 2020 a 2023 (%)	População 2022 (N)	Matrículas municipais urbanas (%)	Razão entre a complementação VAAT de 2023 e as matrículas de EI e EF municipais de 2023 (R\$)	Razão entre a complementação VAAT EI de 2023 e matrículas municipais de EI (R\$)	Receitas próprias na composição das receitas para educação em 2022 (%)	Receitas da complementação VAAT na composição das receitas para educação em 2022 (%)
1	295	9	15	6	27	95	-80	-98	14.241	89	810	1.453	20	10
2	561	9	19	3	32	98	-95	-97	17.896	72	1.814	3.155	13	19
3	177	11	20	2	38	100	0	-19	13.166	71	2.507	3.733	13	19
4	213	14	49	2	19	98	-66	-98	21.407	56	1.524	3.340	12	16
5	86	17	25	9	21	64	-82	-95	18.029	64	2.014	3.830	10	21
6	32	28	98	9	27	93	51	-80	17.943	71	6.079	10.200	10	32

Fonte: Dados organizados pela autora.

O grupo 1 inclui 295 municípios (21%) e a mediana da taxa de crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil observada é de 9%. Esse é o grupo que apresenta a menor mediana na taxa de crescimento das matrículas municipais de creche (15%) entre os grupos obtidos pela clusterização. A mediana da taxa de atendimento de creche em 2020 indica que metade dos municípios que compõem esse grupo tinha alcançado, até aquele ano, pouco mais da metade do que o PNE estabelece como meta para o atendimento dessa faixa etária (27%) até o ano de 2024. Do mesmo modo, a mediana da taxa de atendimento da pré-escola em 2020 permite inferir que, pelo menos

50% desses municípios não tinham universalizado o atendimento de 4 e 5 anos. Assim como nos demais grupos, há uma expressiva queda nas matrículas municipais em tempo integral, com reduções de 80% para creche e de 98% para pré-escola. Esse grupo também possui uma elevada porcentagem de matrículas urbanas, apresentando a maior mediana observada nessa variável (89%) na comparação com os outros grupos analisados. No que se refere aos indicadores de financiamento, pode-se observar que, para metade desses municípios, a Complementação VAAT recebida em 2023 foi de pelo menos R\$ 810 por matrícula da rede municipal. Além disso, também é possível notar que esse grupo apresenta a maior mediana da proporção das receitas próprias na composição das receitas para a educação (20%) e a menor mediana da proporção das receitas de Complementação VAAT na composição dessas receitas. Esses resultados permitem inferir que o grupo 1 é composto por municípios em que a receita aluno/ano estava mais próxima do parâmetro mínimo nacional estabelecido em 2023, e que eles apresentam maior autonomia financeira e menor dependência das receitas da Complementação VAAT para o financiamento de suas redes em 2022.

Composto por 561 municípios, o grupo 2 é o que concentra o maior número de casos (41%). Esse grupo tem uma taxa de crescimento de matrículas municipais de Educação Infantil similar ao grupo 1, de 9%, porém, na comparação com o grupo anterior, apresentou uma taxa de crescimento maior nas matrículas municipais de creche (19%) e um crescimento menor nas matrículas municipais de pré-escola (3%), no período de 2020 a 2023. A taxa de atendimento de creche em 2020 era de 32% e a mediana da taxa de atendimento de pré-escola indica uma cobertura de pelo menos 98% para metade desses municípios. A mediana negativa de -95% na taxa de crescimento das matrículas municipais de creche em tempo integral indica uma queda acentuada no atendimento de tempo ampliado para as crianças de 0 a 3 anos. Dos 561 municípios que compõem o grupo 2, apenas 48 apresentaram crescimento nessas matrículas, sendo pertinente destacar que 142 deles zeraram essa oferta em 2023. Para 50% desses municípios, as receitas recebidas via Fundeb Permanente representaram uma complementação de pelo menos R\$ 1.814 por matrícula municipal. Em 2022, essas receitas foram responsáveis por 19% do total de receitas destinadas à educação. A mediana da razão entre a Complementação VAAT a ser aplicada na Educação Infantil em 2023 e matrículas municipais dessa etapa naquele ano indica que, para metade dos municípios do grupo 2, o valor por matrícula a ser aplicado foi de pelo menos R\$ 3.155.

Englobando 177 municípios (12%), o grupo 3 apresenta uma mediana um pouco maior na taxa de crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil (11%) do que a observada nos dois primeiros grupos. É possível notar que, para 50% dos municípios desse grupo, entre 2020 e 2023, ocorreu um crescimento de até 20% nas matrículas municipais de creche. A baixa mediana da taxa de crescimento das matrículas municipais de pré-escola (2%) pode ser associada ao fato de que 92 dos municípios que compõem o grupo já haviam universalizado o atendimento de 4 e 5 anos em 2020 e em outros 93 municípios esse atendimento superava a taxa de cobertura de 80% naquele ano. Esse é o grupo que apresenta a maior mediana na taxa de atendimento em creche em 2020 (38%), sendo pertinente destacar que 42 municípios que compõem esse grupo já tinham alcançado uma taxa de atendimento igual ou superior a 50% em relação à população de 0 a 3 anos. Além disso, é possível observar que, diferentemente do que ocorre em quatro dos seis grupos obtidos do modelo de *clusters* aplicado, a mediana da taxa de crescimento das matrículas municipais de creche em tempo integral não é um percentual negativo. Isso porque 88 desses municípios ampliaram esse tipo de atendimento, sendo pertinente destacar que em 12 deles esse crescimento implicou em apresentar em 2023 mais do que o dobro de matrículas de 0 a 3 anos em jornadas de sete horas ou mais de duração. Do mesmo modo, a taxa de crescimento das matrículas municipais integrais de pré-escola apresenta menor redução nesse grupo, o que pode ser observado pela mediana dessa variável (-19%), o menor valor negativo observado entre os seis grupos. No que se refere ao contexto do financiamento, é possível identificar que, em 2022, as receitas recebidas pela Complementação VAAT foram responsáveis por 19% do total de receitas destinadas à educação em metade dos municípios desse grupo, enquanto as receitas próprias responderam a 13% da composição dessas receitas.

O grupo 4 é composto por 213 municípios (15%), sendo que a maior parte deles apresenta mais do que 20 mil habitantes. Para 80 desses municípios (37%), a oferta das matrículas municipais se dá em maior proporção nas áreas rurais e para metade deles as matrículas urbanas correspondem a pelo menos 56% das matrículas municipais. Esse grupo apresenta uma mediana na taxa de crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil de 14% e um valor expressivo na mediana da taxa de crescimento das matrículas municipais de creche (49%) no período de 2020 a 2023. O fato desse grupo de municípios apresentar o maior valor da mediana desse indicador na comparação com os demais grupos, pode ser relacionado, em parte, ao baixo atendimento realizado à

população de 0 a 3 anos, observado em 2020, uma vez que, em metade deles, a taxa de atendimento de creche não passava de 19% naquele ano, sendo pertinente destacar que 37 desses municípios atendiam menos do que 10% das crianças nessa faixa etária residentes em seus territórios. Do mesmo modo, a baixa mediana da taxa de crescimento das matrículas municipais de pré-escola pode ser associada ao fato de que, em 2020, 50% desses municípios atendiam pelo menos 98% da população de 4 e 5 anos. Destaca-se ainda que a Complementação VAAT recebida em 2023 foi de pelo menos R\$ 1.524 por matrícula da rede municipal e que as receitas recebidas por essa complementação foram responsáveis pela composição de até 16% do total de receitas para a educação em 2022 para 50% dos municípios desse grupo.

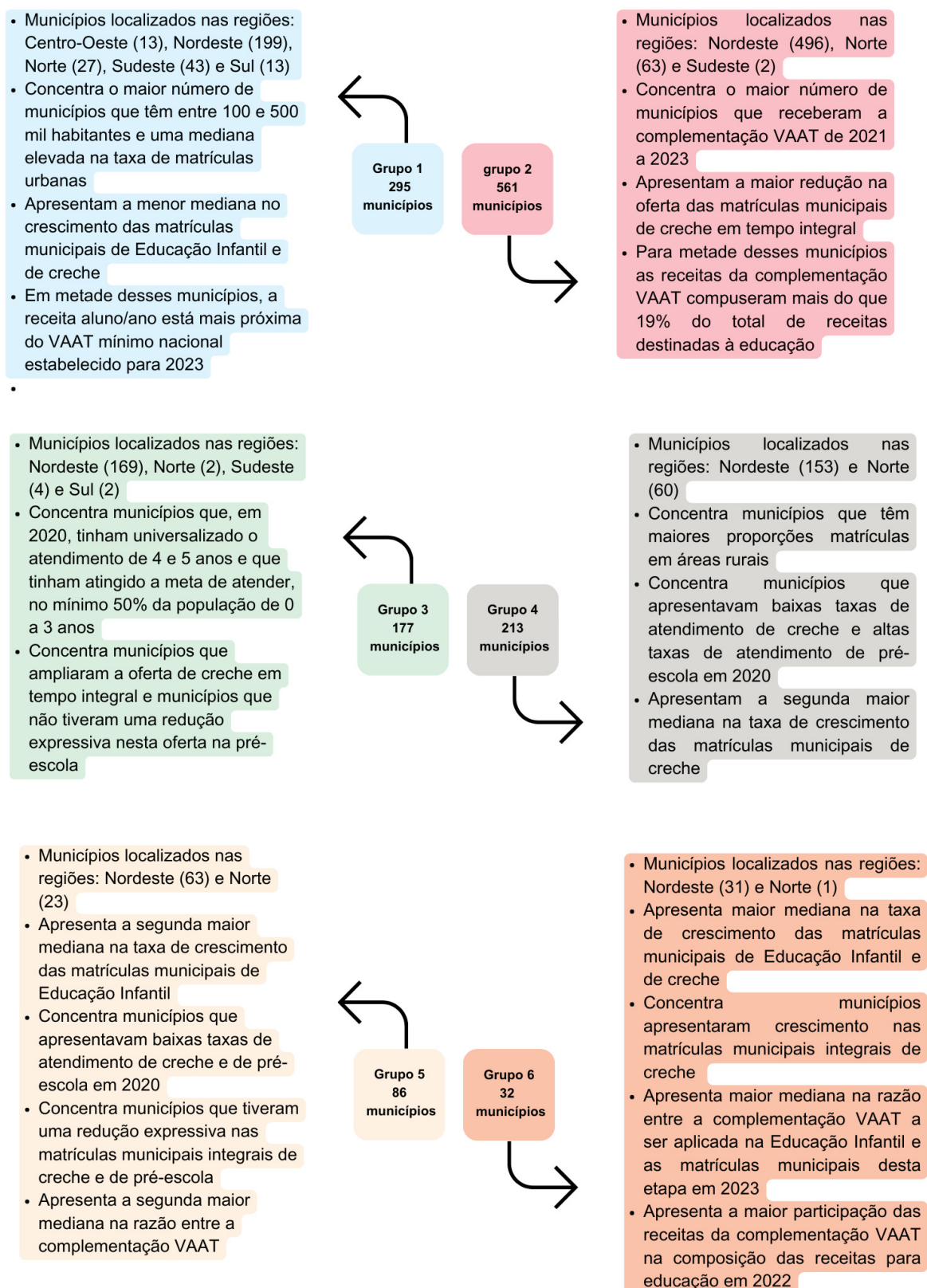
O grupo 5, que inclui 86 municípios (6%), apresenta uma mediana de 17% na taxa de crescimento das matrículas municipais no período de 2020 a 2023. Nesse mesmo período, metade desse grupo de municípios apresentou um crescimento de pelo menos 25% nas matrículas municipais de creche e 9% nas matrículas municipais de pré-escola. Contudo, a mediana negativa da taxa de crescimento das matrículas municipais integrais (-82,15%) e a mediana negativa da taxa de crescimento das matrículas municipais integrais de pré-escola (-94,89%,) indicam que essa ampliação ocorreu com a parcialização do atendimento. Nesse grupo também foi possível identificar baixas coberturas no atendimento, tanto da creche (21%) quanto na pré-escola (64%), no ano de 2020. Em 2023, 10 municípios deixaram de apresentar matrículas municipais de creche de tempo ampliado e 16 deles não ofertavam mais matrículas integrais na pré-escola. Nesse ano, para 50% dos municípios desse grupo, a Complementação VAAT por matrícula da rede municipal representou uma receita complementar de pelo menos R\$ 2.014 por matrícula e o percentual dessa complementação recebido para ser aplicado na Educação Infantil chegou a R\$ 3.830. Considerando a composição das receitas destinadas à educação no ano de 2022, nota-se que as receitas recebidas pela Complementação VAAT são responsáveis por mais de 20% para metade desses municípios.

O grupo 6, o menor dos agrupamentos, é formado por 32 municípios e apresenta a maior mediana da taxa de crescimento de matrículas municipais de Educação Infantil (28%). A mediana da população é de 17.943 habitantes, sendo possível identificar uma grande urbanização desses casos, uma vez que, em metade deles, a proporção de matrículas urbanas era superior a 71%. Esse grupo também se destaca por ser aquele que apresenta a maior mediana da taxa de crescimento das matrículas municipais de

creche (98%). Além disso, diferentemente dos demais grupos formados pela análise de *clusters*, esse grupo apresenta um aumento significativo nas matrículas municipais integrais de creche, uma vez que, em metade deles, essa oferta foi ampliada em pelo menos 51%. As taxas de atendimento em creche e pré-escola em 2020 eram de 27% e de 93%, respectivamente. As receitas próprias representavam 10,44% e a Complementação VAAT era responsável por 32,33% das receitas para a educação. No que se refere aos indicadores de financiamento é possível notar que, para metade desses municípios, a Complementação VAAT recebida em 2023 foi de pelo menos R\$ 6.079 por matrícula da rede municipal, a maior mediana entre os grupos analisados. Além disso, também é possível notar que, juntamente com o grupo 5, esse grupo apresenta a menor mediana da proporção das receitas próprias na composição das receitas para a educação (10%), assim como a maior mediana da proporção das receitas de Complementação VAAT na composição dessas receitas (30%), indicando uma grande dependência desses recursos complementares para o financiamento de suas redes.

A figura a seguir sintetiza as principais características observadas nos agrupamentos organizados a partir da clusterização, destacando o perfil dos grupos que apresentaram as maiores medianas nas taxas de crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil por faixa etária e duração da jornada das crianças:

Figura 6 – Síntese das características dos agrupamentos obtidos na análise de *clusters*



Fonte: Dados organizados pela autora.

As taxas de atendimento em creche e pré-escola em 2020 demonstram um potencial explicativo significativo para o crescimento das matrículas municipais na Educação Infantil. Observa-se que, nos grupos em que essas taxas são mais baixas, o crescimento das matrículas tende a ser relativamente mais elevado. Isso pode estar relacionado tanto à necessidade de que os municípios com cobertura inicial limitada realizem um esforço mais intenso para suprir sua demanda quanto à forma como o indicador de crescimento é calculado. O indicador mede o aumento proporcional em termos percentuais, o que pode resultar em uma taxa de crescimento alta mesmo que o número absoluto de novas matrículas seja menor do que em municípios que já possuíam uma cobertura inicial mais ampla.

Por fim, importa destacar que os resultados das análises de correlação e da análise de agrupamentos apresentados neste capítulo, realizadas a partir das variáveis escolhidas para compor o modelo de análise, permitem inferir que, no caso dos municípios que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva entre os anos de 2021 a 2023, o recebimento de recursos complementares tem relação tanto com a proporção do aumento das matrículas da Educação Infantil quanto com o tipo de expansão observada nesses municípios. Nesse sentido, a participação da Complementação VAAT na composição das receitas para a educação é uma variável relevante. Isso é percebido de forma mais evidente no grupo 6, que apresenta o maior valor da mediana da taxa de crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil (28%) e de creche (98%) e também participação da Complementação VAAT na composição das receitas para a educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese tomou como objeto de estudo o acesso à Educação Infantil no contexto da implementação do Fundeb Permanente, aprovado em 2020, considerando, especialmente, a obrigatoriedade de que 50% dos recursos globais da modalidade de Complementação VAAT sejam aplicados nessa etapa da Educação Básica. Nesse sentido, o estudo objetivou analisar a movimentação das matrículas de Educação Infantil nos primeiros anos de implementação do fundo em municípios que receberam a Complementação VAAT no período de 2021 a 2023, de forma consecutiva, buscando identificar possíveis relações entre o recebimento dessas receitas e a ampliação do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos nessas localidades.

O financiamento da educação tem sido um tema recorrente nas pesquisas sobre políticas educacionais (Jacomini; Cruz, 2019; Oliveira, 2021). A literatura sobre o tema indica que a composição do orçamento destinado à educação, os critérios para sua distribuição e o uso dos recursos pelos sistemas de ensino e escolas são aspectos presentes nos estudos de financiamento da Educação Básica (Simões, 2021). A análise do sistema tributário brasileiro possibilitou observar o perfil de arrecadação dos municípios brasileiros e identificar grandes níveis de desigualdades tanto em relação à distribuição das receitas orçamentárias quanto na composição das receitas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Além disso, também levou a reflexões sobre as disputas em torno das receitas que compõem os recursos destinados para a educação e sobre os métodos utilizados para sua distribuição, problematizando a eficácia do sistema de financiamento educacional brasileiro na redistribuição de recursos e na redução das desigualdades entre municípios no território nacional.

Discutir o papel redistributivo das políticas fiscais ou sociais implica reconhecer a existência de uma disputa sobre “quem ganha” e “quem perde” na federação, assim como sobre a decisão a respeito de quem deve arcar com os custos das políticas públicas e de quem deve colher os benefícios destas (Rubinstein, 2010). No Brasil, o financiamento da educação tem sido determinado tomando como base a razão entre a receita total vinculada à educação de cada ente federado e o número de alunos matriculados em suas escolas. As políticas de fundos adotadas a partir de 1996 modificaram, em parte, a lógica dessa distribuição, uma vez que instituíram a subvinculação de parte das receitas destinadas à educação, incluindo impostos estaduais e a receita das transferências constitucionais, para a composição de fundos

de natureza contábil no âmbito dos estados e do DF. Com isso, o Fundef e o Fundeb transitório (2006-2020) instituíram um mecanismo de distribuição dos recursos dentro dos estados, ainda que esse mecanismo considerasse apenas o número de matrículas como critério de distribuição, sem levar em conta outras características importantes, como a autonomia financeira dos municípios.

O levantamento da produção científica sobre as políticas de fundos, realizado para esta tese, mostra que nos anos de vigência do Fundef e nos que seguiram após a sua extinção, vários estudos se propuseram a mapear os impactos e efeitos da priorização do Ensino Fundamental sobre o sistema educacional brasileiro e, especificamente, sobre o acesso à Educação Infantil. Diferentemente do que se previa e se esperava, as matrículas municipais de Educação Infantil apresentaram um crescimento mesmo no período de vigência do Fundef. Ainda assim, é pertinente questionar se essa expansão poderia ter sido mais expressiva ou se as condições sobre as quais ela ocorreu poderiam ser mais adequadas caso a Educação Infantil tivesse sido inserida na primeira experiência brasileira com a política de fundos, considerando que os custos dessa etapa, em especial o da creche, são muito superiores aos do Ensino Fundamental e Médio, principalmente quando se pretende uma oferta com condições de qualidade.

A análise dessa trajetória da Educação Infantil no contexto das políticas de fundos educacionais no Brasil permitiu comparar os mecanismos de funcionamento do Fundeb Permanente com aqueles adotados pelo Fundeb transitório, que esteve em vigência de 2006 a 2020. A esse respeito, vale destacar que, mesmo diante do reconhecimento da importância da Educação Infantil para a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças e do seu reconhecimento como conteúdo do direito à educação, a ser ofertado desde o nascimento, a inclusão dessa etapa na política de fundos que substituiu o Fundef não foi um processo consensual. Inicialmente, o projeto de EC do Fundeb transitório visava o financiamento de matrículas do ensino obrigatório que, naquele momento, não englobava a Educação Infantil, nem mesmo a faixa etária de 4 e 5 anos. A inclusão da Educação Infantil na política de fundos que esteve em vigência de 2006 a 2020 ocorreu após muitas disputas, especialmente sobre os recursos que iriam compor as receitas do fundo.

A análise das matrículas da Educação Infantil no período de 2007 a 2019 permitiu observar o aumento dessa oferta no cenário nacional. Esse crescimento pode ser atribuído, em parte, à implementação do Fundeb transitório, mas também reflete a

persistência das demandas sociais por atendimento a bebês e crianças pequenas na sociedade brasileira. Apesar da expansão no número de matrículas, é importante destacar que os recursos financeiros alocados ao longo desses anos foram insuficientes para financiar uma ampliação capaz de reparar a dívida histórica do Estado Brasileiro com as crianças de 0 a 5 anos. Embora tenha havido uma redução nas desigualdades de acesso, considerando variáveis como faixa etária, raça/cor e condições socioeconômicas, podemos afirmar que o financiamento educacional também não tem sido adequado para garantir igualdade de condições de acesso à Educação Infantil. Bebês e crianças bem pequenas continuam menos atendidos do que crianças de 4 e 5 anos, e as desigualdades persistem, especialmente para crianças negras e em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Durante sua vigência, o Fundeb transitório tornou-se o principal mecanismo de transferências de receitas para as redes municipais. Em 2020, para metade dos municípios brasileiros, as receitas recebidas dessas transferências eram responsáveis por mais de 70% dos recursos destinados à educação, o que trouxe grandes preocupações com a aproximação do fim do prazo de duração dessa política de fundos. As discussões sobre o desenho e a regulamentação do Fundeb Permanente iniciaram em 2015 e se estenderam até o ano de 2020. Elas foram marcadas por grandes disputas, principalmente sobre a participação da União sobre as receitas do fundo e os critérios que seriam utilizados para a distribuição dessas receitas complementares. A esse respeito, cabe destacar que, para uma parte significativa dos especialistas e das entidades civis organizadas, o cumprimento das metas do PNE e a equalização do financiamento educacional só seriam possíveis com uma maior participação da União no financiamento da Educação Básica.

Esse cenário evidencia o quanto as decisões sobre as políticas públicas, sejam aquelas que definem a sua finalidade quanto aquelas que determinam as regras do seu financiamento, são perpassadas pelas disputas sobre os recursos públicos e pela natureza das relações sociais. Em última instância, são elas que definem se as políticas educacionais e o seu financiamento irão se pautar na capacidade tributária e no quanto cada um está disposto a pagar ou na garantia dos recursos necessários para a oferta de uma educação pública adequada (Baker; Green, 2018).

Estudos produzidos por especialistas da área do financiamento educacional e das políticas fiscais (Tanno, 2017; Alves; Pinto, 2020; Martins, 2021) demonstram a efetividade do Fundeb transitório na redução das desigualdades regionais, mas também

destacam algumas falhas e distorções decorrentes do mecanismo de distribuição das receitas, que não considerava aquelas arrecadadas diretamente pelos municípios. Esses estudos apontam que a ação dos fundos no âmbito de cada estado não era a ideal, pois os recursos adicionais ao Fundeb elevaram consideravelmente os valores aplicados por aluno, em especial, nos municípios de maior porte e maior capacidade de arrecadação própria. Além disso, a Complementação VAAF era distribuída no âmbito de cada fundo estadual, o que inviabilizava que municípios com baixa arrecadação e que necessitavam de aporte financeiro recebessem recursos complementares da União para manter e ampliar suas redes.

Ao tornar o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento da Educação Básica, a EC nº 108/2020 estabeleceu que a participação da União com recursos complementares ao fundo deve ser da ordem de 23%, pouco mais da metade do que era defendido durante sua tramitação, porém mais do que o dobro do que a primeira versão da PEC nº 15/2015 sugeria. As três modalidades de complementação que compõem o fundo (VAAF, VAAT, VAAR) possuem regras específicas para o percentual de recursos alocado pela União e para o cálculo do parâmetro de distribuição que determina quanto e para quais fundos estaduais ou redes públicas suas receitas serão transferidas.

Para o financiamento da Educação Infantil, o Fundeb Permanente apresenta dois aspectos de maior relevância. O primeiro deles é a mudança na forma de distribuição da complementação da União por meio do VAAT que, além da distribuição dos recursos subvinculados ao fundo, considera as demais receitas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) que os municípios e estados dispõem para gerir suas redes. Desse modo, além da complementação feita aos fundos estaduais, ocorrerá também o repasse de recursos diretamente aos municípios, o que é definido por Martins (2021) como “o motor redistributivo do Novo Fundeb”. Para o autor, esse modelo híbrido pode captar desigualdades que não ficavam explícitas quando se consideravam apenas os recursos da cesta-Fundeb, beneficiando municípios pobres, em estados relativamente mais ricos, que não recebiam a complementação.

O segundo aspecto a ser destacado é a definição de que 50% dos recursos globais que compõem a Complementação VAAT devem ser aplicados na Educação Infantil. O indicador que definirá, anualmente, o percentual da complementação a ser aplicado em sua rede deverá considerar obrigatoriamente: o déficit de cobertura,

considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino; e a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida (Brasil, 2020c).

Como já foi mencionado no início desta seção, esta tese toma como o objeto de estudo a movimentação das matrículas da Educação Infantil no contexto da implementação VAAT. A respeito dessa modalidade de complementação, vale ressaltar que o parâmetro utilizado para sua distribuição é calculado considerando tanto as receitas subvinculadas ao Fundeb Permanente quanto as demais receitas vinculadas à MDE que os municípios e estados dispõem para gerir suas redes. O modelo híbrido proposto para a operacionalização do fundo permite que, além da complementação feita aos fundos estaduais, como já acontecia no Fundeb transitório, sejam também realizadas transferências diretamente aos municípios, beneficiando municípios pobres, em estados relativamente mais ricos, que, historicamente, não recebiam a complementação da União.

A Complementação VAAT, que deve chegar a 10,5% da participação da União com recursos complementares ao Fundeb Permanente em 2026, representa a maior parcela de novos recursos para o financiamento da Educação Básica. Para o financiamento da Educação Infantil, essa modalidade de complementação tem grande relevância, pois a EC nº 108/2020 estabelece que 50% dos seus recursos globais devem ser aplicados nessa etapa, considerando o déficit de cobertura, a oferta e a demanda por atendimento, bem como a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida nas redes municipais (Brasil, 2020c).

Na análise dos dados das receitas distribuídas pela Complementação VAAT no período de 2021 a 2023 foi observado que o grupo de municípios beneficiados por ela não se manteve o mesmo nos três primeiros anos de sua vigência, pois as receitas consideradas para o cálculo do parâmetro de distribuição dessa complementação podem sofrer alterações de um ano para o outro, uma vez que estão diretamente relacionadas à arrecadação de impostos e às transferências vinculadas à educação. Desse modo, com o objetivo de estabelecer possíveis correlações entre a ampliação do acesso à Educação Infantil e as receitas complementares recebidas via Fundeb Permanente, foram selecionados para compor o universo da pesquisa os municípios que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva entre os anos de 2021, 2022 e 2023, o que resultou na seleção de 1.369 casos.

Para caracterizar os municípios que receberam a Complementação VAAT no período de 2021 a 2023, foram utilizados indicadores que permitiram identificar o perfil

populacional, a composição das receitas para a educação e o contexto da oferta educacional desses municípios. Essa análise aconteceu seguindo as mesmas regras usadas pelo Fundeb Permanente para a inclusão dos municípios como beneficiários da Complementação VAAT em 2021. Os resultados obtidos indicam que esses municípios têm de pequeno a médio porte e estão localizados, em sua maioria, nas regiões Norte e Nordeste, englobando estados que, historicamente, já recebiam a complementação da União durante o Fundeb transitório. Eles possuem uma baixa autonomia financeira e, por isso, dependem fortemente das receitas recebidas por meio de transferências para compor suas receitas destinadas à educação. Em 2020, esses municípios eram responsáveis por uma parte significativa das matrículas de Ensino Fundamental e por quase a totalidade de matrículas de Educação Infantil, sendo que o conveniamento para a oferta dessa etapa estava presente em apenas alguns municípios. Além disso, foi possível observar que, naquele ano, as taxas de atendimento da Educação Infantil, especialmente de creche, estavam muito abaixo da média nacional.

Diante da desigualdade de acesso à Educação Infantil entre crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos nos municípios analisados, optou-se por examinar a movimentação das matrículas nessa etapa de forma separada entre creche e pré-escola, no período de 2020 a 2023. Além disso, a análise considerou a movimentação das matrículas levando em conta a dependência administrativa da instituição em que a vaga é ofertada e a duração da jornada das crianças.

Os resultados obtidos nessa etapa do estudo evidenciam a ampliação das matrículas municipais de creche na maior parte dos municípios que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva entre os anos de 2021 a 2023. Contudo, é necessário destacar que uma parte deles (16%) reduziu esse atendimento quando comparamos os dados de 2020 e 2023. Assim como o observado no contexto nacional, uma parcela significativa desses municípios apresentou menos matrículas municipais de pré-escola em 2023 do que registravam em 2020. Com a mudança na forma como são divulgados os dados do Censo Escolar, não foi possível calcular a taxa de atendimento de creche utilizando a metodologia adotada pelo INEP, no indicador da Educação Infantil, para o ano de 2023. A esse respeito, é pertinente considerar a necessidade de bancos atualizados que considerem todos os municípios, com dados desagregados por idade e informações sobre as características e o perfil da população brasileira, para que sejam realizados estudos que permitam acompanhar o quanto as políticas educacionais têm sido capazes de incluir as crianças que ainda estão fora do sistema educacional.

Analisando a movimentação das matrículas municipais de Educação Infantil, observou-se que o atendimento em tempo ampliado na Educação Infantil, tanto na creche quanto na pré-escola, apresentou uma redução significativa na comparação entre os anos de 2020 e 2023. Essa redução indica que a ampliação da oferta dessa etapa tem acontecido com atendimento em jornadas de menos de sete horas para as crianças. Cabe ponderar que o número de profissionais necessários para realizar atendimento em tempo ampliado torna elevado o custo da Educação Infantil integral, especialmente no caso da creche, no qual a relação adulto/criança é menor.

Ainda que os fatores de ponderação do Fundeb Permanente sejam mais elevados para a oferta em tempo integral, os valores distribuídos pelo fundo por matrícula dessa natureza estão muito distantes daqueles que representam o custo de uma oferta adequada. Isso ficou evidente quando foram analisados os fatores de ponderação calculados a partir dos parâmetros de referência do SimCAQ e os valores do CAQi para a Educação Infantil em 2023, divulgados na nota técnica elaborada pela Campanha e pela Fineduca. Desse modo, pode-se afirmar que a adoção da parcialização do atendimento dessa etapa como estratégia das redes municipais indica a insuficiência das receitas disponíveis para o financiamento da educação, mesmo com o recebimento das diferentes modalidades de complementação da União.

Quanto à movimentação das matrículas de Educação Infantil nas redes que possuem convênio/contrato com o poder público municipal, ficou evidente que esse tipo de atendimento era praticamente ausente nos municípios que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva entre os anos de 2021 e 2023. Vale lembrar que esses municípios estão entre aqueles que possuem as mais baixas capacidades tributárias no cenário nacional e que isso, em certa medida, tem relação com o poder de compra da sua população. Sendo assim, nessas localidades quase não há a presença da iniciativa privada na oferta educacional, pois apenas uma parcela muito pequena da sua população tem condições de pagar por essa oferta, o que, portanto, reforça a necessidade da oferta pública.

Nos municípios onde havia matrículas de Educação Infantil em instituições conveniadas/contratadas no ano de 2020, observou-se uma tendência de redução dessas matrículas em 2023. No entanto, ao considerar o total de matrículas em creche e pré-escola em instituições conveniadas ou contratadas presentes nesses municípios beneficiados, constatou-se um aumento dessas matrículas ao longo do período analisado. A esse respeito, cabe considerar que, quase sempre, o gasto com matrículas

dessa natureza costuma ser menor do que aquele praticado pelos municípios em sua rede própria e que a possibilidade de financiar esse atendimento com as receitas do Fundeb Permanente poderia ser uma forma mais barata de ampliar o acesso.

Nos municípios que apresentaram uma taxa de crescimento positiva nas matrículas de Educação Infantil conveniada, esse crescimento foi pouco expressivo, o que sugere que o aumento nas matrículas pode ter acontecido nos municípios que passaram a ter convênios ou contratos com instituições dessa natureza. Esse aspecto pode ser interessante para futuras pesquisas, que podem investigar em que medida o aumento das receitas destinadas à educação, via Complementação VAAT, pode ter incentivado a ampliação da oferta conveniada ou contratada por meio de novas parcerias com municípios que antes não utilizavam essa estratégia.

Para estabelecer possíveis correlações entre a ampliação do acesso à Educação Infantil e as receitas complementares recebidas via Fundeb Permanente e identificar semelhanças entre os municípios que apresentaram maior crescimento nas matrículas municipais foi utilizada a técnica de clusterização. Essa análise visou agrupar os municípios que receberam a Complementação VAAT de forma consecutiva entre os anos de 2021 e 2023 em *clusters* ou grupos homogêneos internamente e heterogêneos entre si, considerando, conjuntamente, as três dimensões de indicadores selecionados para o modelo de análise: acesso à Educação Infantil, contexto dos municípios e financiamento.

Seguindo os pressupostos da análise de agrupamento foram selecionadas doze variáveis do modelo de análise: porte populacional, percentual das matrículas municipais urbanas, taxa de atendimento de pré-escola em 2020, taxa de crescimento das matrículas de creche municipais entre 2020 e 2023, taxa de crescimento das matrículas integrais de creche municipais de 2020 a 2023, taxa de crescimento das matrículas integrais de pré-escola municipais no mesmo período, razão entre a Complementação VAAT de 2023 e as matrículas de Educação Infantil e Ensino Fundamental municipais de 2023, razão entre a Complementação VAAT da EI de 2023 e as matrículas municipais de EI, percentual das receitas próprias na composição das receitas para a educação em 2022 e percentual das receitas da Complementação VAAT na composição das receitas para a educação em 2022.

Após aplicar a técnica de *cluster* aglomerativo utilizando o método *Ward*, os municípios foram agrupados em seis grupos, ordenados de forma crescente, de acordo com o valor da taxa de crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil. Essa

organização permitiu observar que o grupo 5 e o grupo 6 apresentaram as maiores medianas na taxa de crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil e também as maiores medianas na razão da Complementação VAAT por matrícula municipal e na razão da Complementação VAAT da Educação Infantil por matrícula dessa etapa.

O Grupo 5 é composto por 86 municípios, dos quais 63 estão localizados na região Nordeste e 23 na região Norte. Nesses municípios foi observada a segunda maior mediana na taxa de crescimento das matrículas municipais na Educação Infantil. No entanto, cabe considerar que ele concentra municípios que, em 2020, apresentavam baixas taxas de atendimento em creche e pré-escola, o que indica um histórico de cobertura insuficiente. Além disso, houve uma redução expressiva nas matrículas integrais de creche e pré-escola, sugerindo que a expansão da oferta aconteceu reduzindo o atendimento em tempo ampliado.

O Grupo 6 é composto por 32 municípios, sendo a maioria (31) localizada na região Nordeste, com apenas um município situado na região Norte. Esse grupo possui a maior mediana na taxa de crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil e, especialmente, na taxa de crescimento das matrículas em creche. Diferentemente do Grupo 5, o Grupo 6 concentra municípios que apresentaram crescimento nas matrículas integrais de creche e também apresentavam uma taxa de atendimento mais elevada para essa faixa etária em 2020. Além disso, o Grupo 6 registra a maior mediana na razão entre a Complementação VAAT destinada à Educação Infantil e as matrículas municipais nessa etapa em 2023, assim como a maior participação das receitas da Complementação VAAT na composição das receitas educacionais em 2022.

Os resultados obtidos a partir do agrupamento dos municípios que receberam a Complementação VAAT entre os anos de 2021 e 2023, considerando o contexto desses municípios, a oferta educacional e as receitas dessa complementação, ressaltam a relevância das receitas complementares para o financiamento da Educação Infantil nesses municípios e para a expansão da oferta da Educação Infantil.

Em resposta à questão norteadora desta tese e como síntese elaborada a partir dos resultados obtidos neste estudo, conclui-se que, nesses municípios, a movimentação das matrículas da Educação Infantil no período de 2020 a 2023 resultou no crescimento do atendimento de creche, em uma tendência de diminuição ou estabilidade nas matrículas de pré-escola, na redução significativa da oferta em tempo ampliado na Educação Infantil e no crescimento total das matrículas conveniadas. Além

disso, pode-se concluir que o nível de complementação proporcionado pelas receitas recebidas é um fator que interfere sobre a proporção do crescimento das matrículas municipais de Educação Infantil, uma vez que os maiores percentuais de crescimento dessas matrículas estão associados ao recebimento de maiores montantes de complementação. Ainda que os mecanismos do Fundeb Permanente, especialmente a Complementação VAAT, avancem dos modelos de políticas de fundos que o antecederam, o estudo aqui apresentado evidencia a necessidade de que o sistema de financiamento utilize critérios de distribuição sustentados no custo das etapas educacionais, em condições de qualidade.

É preciso reconhecer que uma educação adequada depende de um sistema de financiamento equitativo, adequado e sustentável. Isso implica em estimar as diferenças nos custos para alcançar oportunidades educacionais iguais em contextos desiguais. O modelo híbrido do Fundeb Permanente avança quando considera o total de receitas disponíveis para as redes públicas financiarem suas matrículas como critério para verificar a necessidade de complementação da União. Contudo, essa complementação ainda se mostra insuficiente para compensar a diferença entre os valores arrecadados pelos municípios e aqueles transferidos a eles e o montante necessário para um financiamento adequado. Para que isso fosse possível, os recursos destinados à complementação da receita local destinada à educação deveriam ser alocados em quantidades suficientes, não apenas para compensar as variações na capacidade de arrecadação, mas também para atender às diferenças de necessidades e custos (Baker, 2018).

Isso reforça a urgência de regulamentação do dispositivo constitucional do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência ao financiamento com vistas à redução, de fato, das desigualdades, tanto no acesso de bebês e crianças à Educação Infantil quanto das condições em que essa oferta tem acontecido nos municípios que possuem baixa capacidade tributária para o financiamento de suas redes. Os conceitos de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ) dialogam com os princípios de equidade e adequação no financiamento educacional. A aplicação desses dois conceitos é um passo fundamental para assegurar o montante de recursos monetários necessários por criança para uma oferta educacional que garanta condições adequadas e assegure a igualdade de oportunidades educacionais (acesso, condições de permanência e resultados) a todas as crianças e todos os estudantes.

Por fim, é relevante apontar que, mesmo após quase quatro anos desde sua aprovação, o Fundeb Permanente ainda está em processo de consolidação como política de financiamento. A complexidade dos mecanismos da sua operacionalização representa um desafio, tanto para a compreensão do seu funcionamento quanto para a efetivação do controle social sobre a gestão e aplicação dos seus recursos. Nesse contexto, tornam-se ainda mais importantes os estudos sobre sua implementação e sua capacidade de ampliar e redistribuir recursos, com o objetivo de reduzir desigualdades no acesso, na disponibilidade de receitas e no padrão mínimo de qualidade que deve ser garantido para todos.

REFERÊNCIAS

- ALVES, T.; PINTO, J. M. R. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 23, p. 01-23, 2020.
- ALVES, T.; SILVEIRA, A. A. D.; BRUNO, D. J. R. Financiamento da expansão da educação infantil em condições de qualidade: um estudo dos municípios da região metropolitana de Curitiba a partir do SimCAQ. **Revista Inter-Ação**, (UFG. ONLINE), v. 45, p. 493-514, 2020.
- ALVES, T.; SILVEIRA, A. A. D.; SCHNEIDER, G. Financiamento da educação básica: o grande desafio para os municípios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 379-389, maio-ago. 2019.
- ARAUJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010.
- ARAUJO, G. C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, set.-dez. 2013.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (Fineduca). Nota Técnica nº 1, de 9 de dezembro de 2020. **Fundeb**: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade!, s.l., 2020. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT_ponderacoes_NovoFundeb_09.12.2020versa%CC%83o-final.pdf (Acesso em out. 2022).
- BAKER, B. D. **Education Inequality and School Finance: Why Money Matters**. Cambridge, MA: Harvard Education Press, 2018.
- BAKER, B. D.; GREEN, P. C. Conceptions of Equity and Adequacy in School Finance. LADD, H. F.; FISKE, E. B. **Handbook of Research in Education Finance and Policy**. New York: Routledge, 2018.
- BOCHI JUNIOR, I. P., KLIEMANN NETO, F. J. Custos de Escolas de Educação Infantil em Porto Alegre pelo Método ABC: um estudo de caso. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 35, 2020.
- BARBOSA, I. G., SILVEIRA, T. A. T. M., & SOARES, M. A.. O Novo Fundeb e a Educação Infantil: da política de consenso neoliberal à práxis política emancipatória. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 10, 2022.
- BASSI, M. E. Financiamento da Educação Infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, jan.-abr. 2011.

BELMONTE, P. Deputada Federal. **Ofício nº 194/2019**. 31 de outubro de 2019. Assunto: Sugestão contributiva ao relatório da PEC nº 15/2015. Destinatário: Relatora da PEC nº 15/2015, que trata do Novo FUNDEB. Brasília.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (Acesso em jan. 2022).

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 19 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm (Acesso em jan. 2022).

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2020b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep, 2022a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep, 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm (Acesso em abr. 2023).

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2008.

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, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2014/lei/l13005.htm (Acesso em jan. 2022).

BRASIL. Lei federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 dez. 2020c.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional da Educação. **Parecer CNE/CEB nº 20/2009**. Revisão das diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil. Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual do Novo Fundeb**. Brasília: MEC/FNDE, 2021.

BRASIL. Portaria interministerial (Ministério da Educação e Ministério da Economia) nº 3, de 25 de novembro de 2020. Altera parâmetros operacionais do Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2020d.

BRASIL. Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria nº 276, de 28 de julho de 2021. Dispõe sobre o indicador para educação infantil de que trata o parágrafo único do art. 28 da Lei nº 14.113, de 2020, que definirá os percentuais mínimos da complementação Valor Aluno Ano Total - VAAT - a serem aplicados pelos Municípios à educação infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jul. 2021a.

BRASIL. Portaria interministerial (Ministério da Educação e Ministério da Economia) nº 1, de 25 de abril de 2022. Divulga demonstrativos de ajuste anual dos recursos do Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, do exercício de 2021, referentes à complementação da União nas modalidades Valor anual por aluno – VAAF e Valor anual por aluno total VAAT. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2022b.

BRASIL. Portaria interministerial (Ministério da Educação e Ministério da Economia) nº 6, de 28 de dezembro de 2022. Altera a Portaria Interministerial nº 11, de 24 de dezembro de 2021, do Ministério da Educação - MEC e do Ministério da Economia - ME, que 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 2022, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF e Valor Anual Total por Aluno - VAAT. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 2022c.

BRASIL. Nota Técnica Nº 23/2022/CGSNAEB/DAEB. Metodologia dos indicadores para distribuição da complementação -VAAR do Fundeb, constante na Emenda Constitucional nº10/8/2020 e Lei nº14.113/2020. Brasília, 29 dez. 2022d.

BRASIL. Portaria interministerial (Ministério da Educação e Ministério da Economia) nº 7, de 29 de dezembro de 2022. Altera a Portaria Interministerial nº 11, de 24 de dezembro de 2021, do Ministério da Educação - MEC e do Ministério da Economia - ME, que 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 2022, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF e Valor Anual Total por Aluno - VAAT. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 dez. 2022e.

BRASIL. Portaria interministerial (Ministério da Educação e Ministério da Economia) nº 2, de 19 de abril de 2023. Altera a Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 abr. 2023.

BRASIL. Portaria interministerial (Ministério da Educação e Ministério da Economia) nº 4, de 25 de abril de 2024. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 6, de 28 de dezembro de 2023, alterada pela Portaria Interministerial MEC/MF nº 1, de 23 de fevereiro de 2024, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2024, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR – VAAR. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 abr. 2024.

BRASIL. Resolução (Ministério da Educação e Ministério da Economia) nº 04, de 30 de outubro de 2023. Especifica as diferenças e ponderações para distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o exercício de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 out. 2023b.

BREMAEKER, F. E. J. **As finanças municipais em 2019**. Maricá: Observatório de informações municipais, 2020.

BRUNO, D. J. R dos. **O desafio de ampliar o acesso à educação infantil garantindo condições de qualidade**: uma análise a partir da capacidade financeira dos municípios do Primeiro anel Metropolitano de Curitiba. 205 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

CAPUZZO, A. M. **Análise da construção do Fundeb permanente na Câmara dos Deputados de 2017 a 2020**: aspectos redistributivos e qualidade em educação. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

CORREA, B., PINTO, J. M. DE R., & GARCIA, T. DE O. G. Estratégias de Privatização da Educação Infantil em Ribeirão Preto e as Resistências. **FINEDUCA**: Revista De Financiamento Da Educação, v. 11, n 27, 2021.

COSTA, J. T. DE P., SILVA, F. R., & BRAGA, D. S. (2020). Repercussões do Fundeb no Acesso e na Oferta da Educação Infantil: um estudo de caso. **FINEDUCA**: Revista de Financiamento da Educação, v. 10, n. 23, 2020.

CARNEIRO, M. B. G. L. **Financiamento e oferta de educação infantil – creches no município de rio branco a partir da vigência do FUNDEB**. 129 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2018.

CARVALHO, C. DO P. F. DE, & SILVA, G. S. Financiamento e privatização da Educação Infantil de 0 a 3 anos no Município de São Paulo. **Educação**, v. 08, 2023.

COUTO, M. A. F. O. **"Do limbo ao direito": A distribuição dos recursos financeiros para as creches utilizando o referencial do Custo Aluno - Qualidade Inicial - CAQi**. 123 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

CRUZ, R. E.; JACOMINI, M. A. Produção acadêmica sobre financiamento da educação: 2000-2010. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 98, n. 249, p. 347-370, maio-ago. 2017.

CUNHA, E. L. da. **Impactos do FUNDEF na educação infantil no Município de Franca**. 287 f. Dissertação. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2007.

CUPELLO, N. C. **O impacto do FUNDEB sobre o ensino em creche**. Dissertação (Mestrado em Economia). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

DIDONET, V. A. Educação Infantil na Educação Básica e o FUNDEB. **FUNDEB: avanços na universalização da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2006, p. 21-30.

DOMICIANO, C. Nova Gestão Pública e Programa 'Nave-mãe': caminhos comuns à privatização. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 36, 2020.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. BARREIRA, M. C. R. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FALCIANO, B. T.; NUNES, M. F. R.. ARTIGO - qual é o valor de uma educação infantil de qualidade?. **Educação em Revista**, v. 39, 2023.

FAGNANI, E. (Org.). **A reforma tributária necessária: justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira**. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

FARENZENA, N. Custo aluno-qualidade: resenha de uma trajetória. **Retratos da Escola**, v. 13, p. 347-359, 2019.

FARENZENA, N. Introdução: Estudo do custo aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade – itinerários de pesquisa. FARENZENA, N. (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais**. Brasília: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

FAZEKAS, M. School Funding Formulas: Review of Main Characteristics and Impacts. **OECD Education Working Papers**, n. 74, [Paris]: OECD Publishing, 2012.

FERREIRA, A. M. M. **O Financiamento da Educação Infantil no Contexto do FUNDEB em Belém (PA) -2010 a 2015**. 172 f. Dissertação (Mestrado em Currículo e Gestão da Escola Básica) Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

FERREIRA, T. A. P. **Análise comparativa das políticas de financiamento da educação infantil em três municípios do interior paulista no contexto do Fundeb (2007-2017)** 168 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade De São Paulo, Ribeirão Preto, 2020.

FLORES, M. L. R., & LUTZ, D. (2022). Para Além do Acesso: o direito à educação infantil de qualidade exige financiamento adequado. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 11, 2020.

GOMES, L. A. O. **A efetividade do direito constitucional à educação infantil a partir dos recursos financeiros oriundos do Fundeb no município de Salvador/BA nos anos de 2013 a 2016'** 100 f. Dissertação (Mestrado em Políticas sociais e cidadania). Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2017.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição FUNDEF e FUNDEB. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan.-jun. 2015.

GOUVEIA, A. B. SOUZA, Â. R. GOUVEIA, A. B; TAVARES, T. M.. **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2011.

GONÇALVES, A. DE B. V O Financiamento da Educação Infantil no Município de Londrina/PR (2015-2019). **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 17, 2020.

GUIMARÃES, J. L. A demanda pela Educação Infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

HAIR JR., J.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

JACOMINI, M. A.; CRUZ, R. E. O financiamento da educação na produção acadêmica de programas de pós-graduação no Brasil (2000-2010). **Revista de Educação Pública**, Cuiabá, v. 28, n. 69, p. 653-675, set.-dez. 2019.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan.-fev. 2002.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2005.

JESUS, W. F. de. O financiamento da educação infantil não é brincadeira de criança: entre ausência no Fundef e a insuficiência do Fundeb. **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 33, n. 2, p. 281–296, 2008.

LIMA, P. C. Deputado Federal. **Ofício nº 01/2019**. 16 de outubro de 2019. Assunto: Em defesa da primeira infância no parecer à PEC 15/2015, que cria o Novo FUNDEB. Destinatário: Relatora da PEC 15/2015, que trata do Novo FUNDEB. Brasília.

MARTINS, P. S. **A EC 108/2020 – Fundeb permanente**. Nota Técnica. Consultoria do Legislativo da Área XV Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia, 2021.

MARTINS, P. S. Financiamento da educação básica: critérios, conceitos e diretrizes. **FUNDEB**: avanços na universalização da Educação Básica. Brasília: Inep, 2006, p. 21-30.

MARTINS, P. S. **O financiamento da Educação Básica por meio de fundos contábeis**: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MARTINS, P. S. **PEC nº 15/2015 e o Novo FUNDEB**. Nota Técnica. Consultoria do Legislativo da Área XV Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia, 2015.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. **Public Finance in Theory and Practice**. Michigan: McGraw-Hill, 1980.

NASCIMENTO, A. P. S. do. **Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil**: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001 – 2010. 223 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo.

NASCIMENTO, A. P. S. DO, SILVA, C. N. DE O., SOUZA, E. M., & ALENCAR, F. Creches Conveniadas e Compra de Vagas na Cidade de São Paulo: formas de privatização da Educação Infantil. **FINEDUCA**: Revista de Financiamento da Educação, v. 12, n. 18, 2022.

NEIVERTH, T. **A transição do financiamento das creches conveniadas em Florianópolis**: entre o Fundeb e a focalização. 241 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

OLIVEIRA, C. O direito à educação no Brasil e seu financiamento. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, n. 20, 2021.

OLIVEIRA, C. R. de. **O FUNDEF e o financiamento das políticas educacionais no município de Santo André 1997/2000**. 92 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 19-76.

OLIVEIRA, R. P. Direito à educação e federalismo no Brasil. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 1-290, jan.-jun. 2012.

OLIVEIRA, R. P. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PEIXOTO, E. M.; ARAUJO, V. C de. Educação de qualidade na educação infantil: quanto custará aos municípios capixabas esse direito a partir do PNE 2014-2024? **RBPAE**, v. 33, n. 1, p. 241 - 259, jan./abr. 2017

PESSANHA, F. N. de L. O financiamento da educação das crianças de 0 a 3 anos no município de São Gonçalo/RJ: limites e tensões entre o público e o privado. **Fineduca: Revista de Financiamento da Educação**, São Paulo, v. 11, 2021.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, set. 2014.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação básica - a divisão de responsabilidades. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 1-290, jan.-jun. 2012.

PINTO, J. M. R.; CORREA, B. C. Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 10, n. 23, p. 01-23, 2020.

PIRES, D. de O. ARVING, I. C. S.; DOMICIANO, C. A. O processo de privatização na oferta da creche em Curitiba (2015-2021): implicações para o financiamento e a democratização da educação pública. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 200-224, 2023.

REBELL, M. A. Adequacy Cost Studies: Perspectives on the State of the Art. **Education Finance and Policy**, Cambridge, v. 1, n. 4, p. 465-483, Fall 2006.

RIBEIRO, M. J. A. **Impactos iniciais do FUNDEB na qualidade da Educação Infantil Pública do município de Fortaleza**. 120 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-Providência**. Brasília: UnB; Goiânia: UFG, 1997.

ROSEMBERG, F. O rural e o urbano na educação para crianças de até 6 anos. BARBOSA, M. C. [et al.] **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre: Evangraf, 2012.

RUBINSTEIN, F. Promoção da equalização fiscal no federalismo brasileiro: papel dos fundos de participação. CONTI, J. M.; SCAFF, F. F.; BRAGA, C. E. F. **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SALES, L. C.; SOUSA, A. M. O custo aluno da educação infantil de teresina: entre a realidade do fundeb e o sonho do CAQi. **Educação em Revista**, v. 32, n. 1, p. 55–77, jan. 2016.

SALVADOR, E. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. CASTRO, J. A.; POCHMAN, M. (Orgs.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

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

SALVADOR, E. **Perfil da desigualdade e da injustiça tributária com base nos declarantes do imposto de renda no Brasil (2007 a 2013)**. Brasília: INESC, 2016.

SANTOS, A. S. R. dos. O Financiamento da EDUCAÇÃO no BRASIL: o Estado da Arte e a Constituição do Campo (1996 a 2010). **Unifal em Pesquisa**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 245-272, jan. 2016.

SANTOS, J. B. dos; SOUSA JUNIOR, L. Educação Infantil 20 anos de primeira etapa da Educação Básica e os desafios do financiamento. **Revista Contemporânea de Educação**, Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 261–284, 2017.

SANTOS, S. Z. M. **A Transferência de Recursos Públicos no Município de São Paulo para a Rede Parceira da Educação Infantil e a Visibilidade desta movimentação junto às Mídias**. 136 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2019.

SCHNEIDER, G.; FRANTZ, M. G.; ALVES, T. Infraestrutura das escolas públicas no Brasil: desigualdades e desafios para o financiamento da educação básica. **Revista Educação Básica em Foco**, v. 1, p. 1-13, 2020.

SENDRETTI, L. Democracia, justiça e tributação: tensões entre eficiência e equidade. **VII Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**, São Paulo, 2017.

SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G.; ALVES, T. Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ): Trajetória e Potencialidades. SOUZA, M. L. de; ALVES, F. de A.; MORAES, G. H. (Orgs.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas**. Brasília: INEP/MEC, 2021, v. 1, p. 147-180.

SIMÕES, A. A. A experiência internacional sobre gastos mínimos necessários à Educação Básica. Há uma armadilha legal cognitiva no Brasil? SOUZA, M. L. de; ALVES, F. de A.; MORAES, G. H. (Orgs.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas**. Brasília: INEP/MEC, 2021, v. 1, p. 31-74.

SIMÕES, A. A.; ALVES, F. A. A educação infantil e sua vinculação à nova complementação da União ao Fundeb: proposta de um indicador. **Em Aberto**, Brasília, v. 5, p. 209-237, dez. 2021.

SOUSA, A. M. **Custo aluno/ano da educação infantil da rede pública municipal de ensino de Teresina-PI, em 2012**. 186 f. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2014.

SOUZA, Â. R. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 1, p. 75-89, 2016.

TANNO, C. R. Novo Fundeb: valor aluno ano total (VAAT) como parâmetro de equalização e implantação do custo aluno qualidade (CAQ). SOUZA, M. L. de; ALVES, F. de A.; MORAES, G. H. (Orgs.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ):** contribuições conceituais e metodológicas. Brasília: INEP/MEC, 2021, v. 1, p. 109-145.

VERSTEGEN, D. A. Calculation of the Cost of an Adequate Education in Kentucky: A Professional Judgment Approach. **Education Policy Analysis Archives**, s.l., v. 12, n. 8, 2004.