



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO (FE)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE) - NÍVEL DOUTORADO

ELIANE FERNANDES

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEB  
PERMANENTE**

GOIÂNIA  
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

### E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

#### 1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação     Tese     Outro\*: \_\_\_\_\_

\*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

#### 2. Nome completo do autor

ELIANE FERNANDES

#### 3. Título do trabalho

Financiamento da Educação Infantil no contexto do Fundeb permanente

#### 4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
  - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Nelson Cardoso Amaral, Usuário Externo**, em 18/11/2025, às 10:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eliane Fernandes, Discente**, em 21/11/2025, às 15:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5788560** e o código CRC **07D6BA1D**.

ELIANE FERNANDES

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DO FUNDEB  
PERMANENTE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de Concentração: Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e História da Educação.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral.

Goiânia  
2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

FERNANDES, Eliane

Financiamento da Educação Infantil no Contexto do Fundeb  
Permanente [manuscrito] / Eliane FERNANDES. - 2025.  
CLXXXIX, 189 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de  
Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação, Goiânia, 2025.  
Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, mapas, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de  
figuras, lista de tabelas.

1. Direito à Educação Infantil. 2. Financiamento da Educação. 3.  
Educação Infantil. 4. Fundeb permanente. 5. Complementação VAAT-EI.  
I. Amaral, Nelson Cardoso, orient. II. Título.

CDU 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
ATA DE DEFESA DE TESE

Ata Nº 42 da sessão de Defesa de Tese de **ELIANE FERNANDES** que confere o título de **Doutora em Educação** pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás - PPGE/FE/UFG, na *área de concentração em Educação*.

Aos **dezesesseis dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e cinco (16/10/2025)**, a partir das **14h30**, em formato híbrido, nas dependências da Faculdade de Educação e em plataforma virtual no link público de acesso [meet.google.com/nzs-tqgr-gxt](https://meet.google.com/nzs-tqgr-gxt), realizou-se a sessão pública de Defesa de Tese intitulada **“Financiamento da Educação Infantil no contexto do Fundeb permanente”**. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor **Nelson Cardoso Amaral (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **UNIMEP**, com a participação dos demais integrantes da Banca Examinadora: Professor Doutor **João Ferreira de Oliveira (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **USP** - integrante titular interno, Professora Doutora **Karine Nunes de Moraes (PPGE/FE/UFG)**, doutora em **Educação** pela **UFPE** - integrante titular interna, Professora Doutora **Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita (PUC-Goiás)**, doutora em **Educação** pela **PUC-Goiás** - integrante titular externa e Professora Doutora **Maria Aparecida dos Santos Ferreira (IFRN)**, doutora em **Educação** pela **UFRN** - integrante titular externa. Durante a arguição os integrantes da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Tese, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus integrantes. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor **Nelson Cardoso Amaral**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Integrantes da Banca Examinadora, aos dezesseis dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e cinco.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Karine Nunes de Moraes

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Aparecida dos Santos Ferreira

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Nelson Cardoso Amaral**, **Usuário Externo**, em 06/11/2025, às 10:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Da Costa Britto Pereira Lima**, **Coordenadora de Pós-Graduação**, em 07/11/2025, às 11:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita**, **Usuário Externo**, em 07/11/2025, às 14:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Joao Ferreira De Oliveira**, **Professor do Magistério Superior**, em 13/11/2025, às 10:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Karine Nunes De Moraes**, **Professor do Magistério Superior**, em 17/11/2025, às 10:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5707541** e o código CRC **A5709EF6**.

---

**Referência:** Processo nº 23070.053321/2025-45

SEI nº 5707541

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à professora Adriana e ao meu pai (*in memoriam*) pelo exemplo de caminhar junto, compartilhando experiências, histórias e memórias.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador professor Nelson Cardoso Amaral pela paciência, direcionamento, correções e por acreditar na possibilidade de realização deste trabalho, me encorajando a prosseguir e muitas vezes corrigindo a minha direção na pesquisa.

Aos professores João Ferreira de Oliveira, Karine Nunes de Moraes, Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita e Renata Ramos da Silva de Carvalho, por aceitarem o convite e participarem da banca de qualificação, trazendo contribuições fundamentais para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Aos professores João Ferreira de Oliveira, Karine Nunes de Moraes, Maria Aparecida dos Santos Ferreira e Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita pela participação na banca de defesa da Tese e pelas valiosas reflexões e contribuições feitas para o aprimoramento do trabalho.

Aos professores, demais funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Goiás (UFG), pelo acolhimento, ensinamentos e trocas de experiências na caminhada.

Aos demais pesquisadores do campo do financiamento da educação e do direito à educação infantil com os quais pude dialogar no decorrer do trabalho presencialmente ou por meio da leitura de livros, artigos, entrevistas, entre outras obras, todas fundamentais para o aprimoramento da escrita desta tese.

Aos amigos e familiares pelo apoio e por compreenderem minhas ausências durante o período de estudo.

À Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal por me conceder afastamento remunerado por 4 anos, possibilitando a realização desta pesquisa.

*Há um menino, há um moleque  
Morando sempre no meu coração  
Toda vez que o adulto balança ele vem pra me dar a mão  
Há um passado no meu presente  
O sol bem quente lá no meu quintal  
Toda vez que a bruxa me assombra o menino me dá a mão  
E me fala de coisas bonitas  
Que eu acredito que não deixarão de existir  
Amizade, palavra, respeito, caráter, bondade, alegria e amor  
Pois não posso, não devo  
Não quero viver como toda essa gente insiste em viver  
Não posso aceitar sossegado  
Qualquer sacanagem ser coisa normal  
Há um menino, há um moleque  
Morando sempre no meu coração  
Toda vez que o adulto balança ele vem pra me dar a mão  
Há um passado no meu presente  
O sol bem quente lá no meu quintal  
Toda vez que a bruxa me assombra o menino me dá a mão  
E me fala de coisas bonitas que eu acredito  
Que não deixarão de existir  
Amizade, palavra, respeito, caráter, bondade, alegria e amor  
Pois não posso, não devo  
Não quero viver como toda essa gente insiste em viver  
E não posso aceitar sossegado qualquer sacanagem  
Ser coisa normal  
Bola de meia  
Bola de gude  
Um solidário não quer solidão  
Toda vez que a tristeza me alcança um menino me dá a mão  
Há um menino, há um moleque morando sempre no meu coração  
Toda vez que o adulto fraqueja ele vem pra me dar a mão.*

**Bola de Meia, Bola de Gude.** Canção de Fernando Brant e Milton Nascimento.

FERNANDES, Eliane. **Financiamento da educação infantil no contexto do Fundeb permanente**. 2025. 189f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

## RESUMO

A Tese de Doutorado em Educação vinculada à linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás (PPGE/FE/UFG). A Tese tem como objetivo analisar os recursos direcionados à educação infantil no contexto de implementação do Fundeb permanente (2021-2023), com foco na complementação do Valor Aluno Ano Total (VAAT), a fim de verificar seu potencial complementar para a efetivação do direito à educação infantil. O Fundeb permanente foi aprovado pela Emenda Constitucional 108/2020 e destinou 50% dos recursos globais da complementação VAAT para a educação infantil, a ser integralizada em 10,5% das receitas do fundo até 2026. Quanto à metodologia, utilizaram-se revisão bibliográfica e análise de informações qualitativas e quantitativas provenientes e/ou produzidas a partir de fontes documentais e bancos de dados oficiais. Foram examinados 2.406 municípios beneficiários do VAAT entre 2021 e 2023, considerando perfil populacional, atendimento da educação infantil, valores do Valor Aluno Ano Total Educação Infantil (VAAT-EI) e do Fundeb, além de dados sobre recursos empenhados pelas três esferas de governo, extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) da União e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) dos estados/DF e municípios, no período de 2015 a 2023. A fundamentação teórica ancorou-se principalmente nos estudos de Alves *et al.* (2020), Amaral (2012, 2023), Amaral *et al.* (2021), Farenzena e Pinto (2024), Fernandes e Bassi (2021), Oliveira, Rodrigues e Souza (2015), Pereira *et al.* (2023), Saad-Filho e Moraes (2018), Simões e Alves (2021) e Tanno (2017, 2019, 2020, 2022), abordou o contexto de discussão, aprovação e implementação do Fundeb permanente, a análise dos recursos destinados à educação infantil e os indicadores de atendimento dessa etapa da educação básica. Os resultados mostram que a maioria dos municípios beneficiários do VAAT-EI é de pequeno porte, localizados no Norte e Nordeste, regiões historicamente com menor capacidade de geração de receitas próprias e maior dependência de transferências intergovernamentais. Entre 2019 e 2023, esses municípios registraram 283.318 novas matrículas na educação infantil, correspondendo a uma expansão de 12% no atendimento. No período analisado, R\$ 14,7 bilhões foram direcionados à educação infantil por meio do VAAT-EI, equivalentes a 11% dos recursos do Fundeb distribuídos a esses municípios. Em 2023, os recursos da complementação VAAT destinados à educação infantil somaram R\$ 7,26 bilhões, o que representou 17% dos valores direcionados a matrículas públicas de creche e pré-escola pelo Fundeb com complementação Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF). No entanto, quando comparados ao total dos recursos da educação infantil, corresponderam a apenas 10%. Esses resultados evidenciam que o VAAT-EI atua como complemento adicional à distribuição equalizadora intraestadual, mas não amplia de modo significativo a capacidade de equalização da oferta educacional de educação infantil, em âmbito nacional, pois apenas parte reduzida dos municípios recebe recursos expressivos. Ainda assim, apresenta potencial de impacto relevante para redes que receberem volume expressivo de recursos em relação ao Fundeb ou às receitas vinculadas à educação. Como contribuição científica, o estudo oferece um diagnóstico sobre os impactos da complementação VAAT do Fundeb permanente na educação infantil, destacando avanços e limites.

**Palavras-chave:** Educação Infantil. Direito à Educação Infantil. Financiamento da Educação Infantil. Fundeb Permanente. Complementação VAAT-EI.

FERNANDES, Eliane. **Funding for early childhood education in the context of the permanent Fundeb**. 2025. 189f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

### ABSTRACT

The Doctoral Thesis in Education linked to the research line State, Policies, and History of Education was developed in the Graduate Program in Education, Faculty of Education, Federal University of Goiás (PPGE/FE/UFG). The Thesis aims to analyze the resources allocated to early childhood education in the context of the implementation of the permanent Fundeb (2021-2023), focusing on supplementing the Total Student Year Value (VAAT), in order to verify its complementary potential for the realization of the right to early childhood education. The permanent Fundeb was approved by Constitutional Amendment 108/2020 and allocated 50% of the global resources of the VAAT supplement to early childhood education, to be paid in 10.5% of the fund's revenues by 2026. As for the methodology, a literature review and analysis of qualitative and quantitative information from and/or produced from documentary sources and official databases were used. A total of 2,406 municipalities benefiting from VAAT between 2021 and 2023 were examined, considering population profile, early childhood education coverage, Total Annual Student Value for Early Childhood Education (VAAT-EI) and Fundeb values, as well as data on resources committed by the three levels of government, extracted from the Federal Government's Integrated Planning and Budget System (SIOP) and the Brazilian Public Sector Accounting and Tax Information System (SICONFI) of the states/Federal District and municipalities, for the period from 2015 to 2023. The theoretical basis was mainly anchored in the studies by Alves et al. (2020), Amaral (2012, 2023), Amaral *et al.* (2021), Farenzena and Pinto (2024), Fernandes and Bassi (2021), Oliveira, Rodrigues, and Souza (2015), Pereira et al. (2023), Saad-Filho and Morais (2018), Simões and Alves (2021), and Tanno (2017, 2019, 2020, 2022), addressed the context of discussion, approval, and implementation of the permanent Fundeb, the analysis of resources allocated to early childhood education, and the indicators of attendance at this stage of basic education. The results show that most of the municipalities benefiting from VAAT-EI are small, located in the North and Northeast, regions that historically have had less capacity to generate their own revenue and greater dependence on intergovernmental transfers. Between 2019 and 2023, these municipalities registered 283,318 new enrollments in early childhood education, corresponding to a 12% increase in the attendance rate. During the period analyzed, R\$ 14.7 billion was allocated to early childhood education, equivalent to 11% of the Fundeb resources distributed to these municipalities. In 2023, VAAT supplement funds allocated to early childhood education totaled R\$ 7.26 billion, representing 17% of the funds allocated to public daycare and preschool enrollment by Fundeb with the Fundeb Student Year Value (VAAF) supplement. However, when compared to total early childhood education resources, they accounted for only 10%. These results show that VAAT-EI acts as an additional complement to intra-state equalization distribution, but does not significantly expand the capacity to equalize early childhood education provision at the national level, as only a small proportion of municipalities receive significant resources. Even so, it has the potential to have a significant impact on networks that receive a significant volume of resources in relation to Fundeb or education-related revenues. As a scientific contribution, the study offers a diagnosis of the impacts of the permanent Fundeb VAAT supplement on early childhood education, highlighting advances and limitations.

**Keywords:** Early Childhood Education. Right to Early Childhood Education. Funding for Early Childhood Education. Permanent Fundeb. VAAT-EI Supplement.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 -</b>	Recursos públicos empenhados na função educação pela União, 2015 a 2023, em R\$ bilhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023 .....	61
<b>Gráfico 2 -</b>	Recursos públicos empenhados na função educação por estados e DF, 2015 a 2023, em R\$ bilhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023 .....	64
<b>Gráfico 3 -</b>	Recursos públicos empenhados na função educação pelos municípios, 2015 a 2023, em R\$ bilhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023 .....	67
<b>Gráfico 4 -</b>	Participação dos entes governamentais nas despesas empenhadas com educação, Brasil, de 2015 a 2023, em percentual (%), valores corrigidos pelo IPCA, para janeiro de 2023 .....	69
<b>Gráfico 5 -</b>	Recursos públicos empenhados pela União na subfunção educação infantil, 2015 a 2023, em R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023 .....	74
<b>Gráfico 6 -</b>	Recursos públicos empenhados por estados e Distrito Federal na subfunção educação infantil, 2015 a 2023, em R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023 .....	77
<b>Gráfico 7 -</b>	Recursos públicos empenhados pelos municípios na subfunção educação infantil, 2015 a 2023, em R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023.....	79
<b>Gráfico 8 -</b>	Participação dos entes governamentais na subfunção educação infantil, Brasil, de 2015 a 2023, em percentual (%), considerando os valores empenhados, corrigidos pelo IPCA, para janeiro de 2023 .....	81
<b>Gráfico 9 -</b>	Matrículas conveniadas em creche, pré-escola e educação infantil, no Brasil, 2008-2023 .....	85
<b>Gráfico 10 -</b>	Percentual da população de 0 a 3 e de 4 a 5 anos que frequentava escola, creche ou pré-escola no Brasil, 2016-2023 .....	97
<b>Gráfico 11 -</b>	Financiamento da educação básica: Fundeb e demais receitas vinculadas à educação, 2018, valores nominais, em R\$ bilhões .....	104

<b>Gráfico 12 -</b>	Financiamento da educação básica (Fundeb, recursos integrantes e não integrantes, demais receitas vinculadas à educação e complementação da União, 2018, valores nominais, em R\$ bilhões)...	105
<b>Gráfico 13 -</b>	Receitas de 2021 que compõe o cálculo do VAAT 2023, Brasil, em valores nominais, em bilhões .....	110
<b>Gráfico 14 -</b>	Fundeb permanente: composição dos recursos, valores nominais, em bilhões, 2023 .....	112
<b>Gráfico 15 -</b>	Equalização das redes de ensino pelo VAAT, valores com e sem a complementação VAAT para aluno anos iniciais do ensino fundamental, 2022 .....	128
<b>Gráfico 16 -</b>	Total de matrículas públicas e receitas efetivas do Fundeb, na educação básica, com a complementação da União, 2019-2023, valores nominais e reais, em R\$ bilhões, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA .....	152
<b>Gráfico 17 -</b>	Total de matrículas públicas e receitas efetivas do Fundeb, na educação infantil, com a complementação da União, 2019-2023, valores nominais e reais, em R\$ bilhões, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA .....	154
<b>Gráfico 18 -</b>	Fundeb permanente (2021-2023) receitas efetivas com VAAF+VAAT+VAAR, receitas efetivas com VAAF, complementação VAAF, VAAT e VAAR, e complementação (VAAF+VAAT+VAAR), valores nominais, em R\$ bilhões, 2019-2023 .....	155
<b>Gráfico 19 -</b>	Receita efetiva do Fundeb com complementação VAAF comparada com recursos efetivos direcionados à educação infantil pública via fundo e VAAT-EI, valores nominais, em R\$ bilhões, 2019-2023 .....	157
<b>Gráfico 20 -</b>	Recursos efetivos do Fundeb com complementação VAAF direcionados à educação infantil pública comparados com os recursos do VAAT-EI, valores nominais, em R\$ bilhões, 2019-2023 .....	159
<b>Gráfico 21 -</b>	Total de recursos direcionados à EI (União, estados/DF, municípios), comparado com receita efetiva do Fundeb para matrículas públicas EI e VAAT-EI, 2019-2023, valores reais, em R\$ bilhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023 .....	160

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 -</b>	Índices de correção de valor a partir do IPCA, a preços de janeiro de 2023, 2015-2023.....	32
<b>Tabela 2 -</b>	Variação percentual dos recursos públicos empenhados na função educação pela União, estados/DF e municípios, 2015 a 2023, em R\$ bilhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023 .....	57
<b>Tabela 3 -</b>	Variação nominal dos recursos públicos empenhados na subfunção educação infantil pela União, estados/DF e municípios, 2015 a 2023, em R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023 ....	72
<b>Tabela 4 -</b>	Matrícula em creche por dependência administrativa, em percentual, Brasil, 2015-2023 .....	82
<b>Tabela 5 -</b>	Matrícula em pré-escola por dependência administrativa, em percentual, Brasil, 2015-2023.....	84
<b>Tabela 6 -</b>	População residente de 0 a 3 anos que frequentava escola ou creche, por região e unidade da federação, 2016-2023 – População (pessoas).....	87
<b>Tabela 7 -</b>	População residente de 4 a 5 anos que frequentava escola ou pré-escola, por região e unidade da federação, 2016-2023 – População (pessoas).....	93
<b>Tabela 8 -</b>	População residente que frequentava escola, creche ou pré-escola, por grupo de idade – 2023 (pessoas) .....	98
<b>Tabela 9 -</b>	Principal motivo declarado da não frequência a creche, de crianças de 0 a 3 anos, Brasil e regiões, 2023 .....	99
<b>Tabela 10 -</b>	Financiamento da educação básica (2018), valores nominais, em R\$ bilhões.....	103
<b>Tabela 11 -</b>	Receitas destinadas a compor o Fundeb e o Fundeb permanente nas modalidades VAAF e VAAT e complementação da União .....	109
<b>Tabela 12 -</b>	Complementação da União progressividade até a integralização dos 23%.....	111
<b>Tabela 13 -</b>	Fundeb permanente: origem e destino dos recursos, por UF, 2023, valores nominais, em R\$ bilhões, acumulados no ano até o mês de dezembro.....	114

<b>Tabela 14 -</b>	Partilha dos recursos do Fundeb por esfera de governo, segundo a contribuição, 2023, valores nominais, em R\$ bilhões .....	117
<b>Tabela 15 -</b>	Quantidade e proporção dos municípios beneficiários da complementação VAAT, VAAT-EI e IEI %, 2023 .....	131
<b>Tabela 16 -</b>	Número de municípios que receberam a complementação da VAAT e valores da complementação VAAT, VAAT-EI e IEI (%), por região-Brasil, em 2023.....	133
<b>Tabela 17 -</b>	Complementação VAAT- mínimo, VAAT e VAAT-EI, 2021 a 2023, valores efetivos e nominais, em R\$ reais .....	134
<b>Tabela 18 -</b>	Proporção dos valores distribuídos pela complementação VAAT-EI, de 2021 a 2023, por agrupamento de municípios e % de beneficiários .....	136
<b>Tabela 19 -</b>	Matrículas de educação infantil de 2019 e 2023, variação das matrículas de EI 2019-2023, Total VAAT-EI e Fundeb de 2021 a 2023 e % de representatividade do VAAT-EI em relação ao Fundeb, por porte e distribuição média populacional dos 2.406 municípios beneficiários do VAAT-EI, valores nominais, em R\$ bilhões .....	137
<b>Tabela 20 -</b>	Porte dos municípios beneficiários do VAAT-EI e média do valor por matrícula da educação infantil a partir do VAAT-EI distribuído, por região .....	139
<b>Tabela 21 -</b>	Síntese das matrículas públicas municipais de educação infantil 2019 e 2023, variação das matrículas de EI (2019-2023), soma do VAAT-EI e Fundeb de 2021 a 2023, e % de representatividade do VAAT-EI em relação ao Fundeb, por região e unidade da federação, dos 2.406 municípios beneficiários do VAAT-EI, valores nominais, em R\$ reais .....	141
<b>Tabela 22 -</b>	Os 100 municípios de maior representatividade do VAAT-EI 2021-2023 em comparação ao Fundeb 2021-2023, em relação à média do valor aluno ano total anterior a complementação VAAT- 2023, matrículas educação infantil de 2019 e 2023 e variação das matrículas de EI (2019-2023), por porte do município e região, valores nominais, em R\$ reais .....	148

**Tabela 23 -** Os 500 municípios de maior representatividade do VAAT-EI 2021-2023 em comparação ao Fundeb 2021-2023, em relação a média do valor aluno ano total anterior a complementação VAAT- 2023, matrículas educação infantil de 2019 e 2023 e variação das matrículas de EI 2019-2023, por porte do município e região, valores nominais, em R\$ reais .....

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1 -</b>	Mapa taxa de escolarização de 0 a 3 anos, por região, 2023 .....	89
<b>Figura 2 -</b>	Mapa taxa de escolarização de 0 a 3 anos, por unidade federativa, 2023.....	90
<b>Figura 3 -</b>	Mapa taxa de escolarização de 0 a 3 anos, por estratos geográficos, 2023 .....	91
<b>Figura 4 -</b>	Mapa taxa de escolarização de 4 a 5 anos, por região, 2023.....	95
<b>Figura 5 -</b>	Mapa taxa de escolarização de 4 a 5 anos, por unidade federativa, 2023.....	95
<b>Figura 6 -</b>	Mapa taxa de escolarização de 4 a 5 anos, por estratos geográficos, 2023 .....	96

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BNCC</b>	Base Nacional Comum Curricular
<b>BSPN</b>	Balço do Setor Público Nacional
<b>CadÚnico</b>	Cadastro Único para Programas Sociais
<b>CAQ</b>	Custo Aluno-Qualidade
<b>CAQi</b>	Custo Aluno-Qualidade Inicial
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CIF</b>	Comissão Intergovernamental de Financiamento
<b>CNDE</b>	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
<b>CNM</b>	Confederação Nacional de Municípios
<b>CNTE</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
<b>Consed</b>	Conselho Nacional de Secretários de Educação
<b>Covid</b>	Doença do Coronavírus
<b>DEM</b>	Democratas
<b>DF</b>	Distrito Federal
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>EI</b>	Educação Infantil
<b>Enem</b>	Exame Nacional do Ensino Médio
<b>ESP</b>	Escola Sem Partido
<b>FINBRA</b>	Finanças do Brasil
<b>Fineduca</b>	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FNP</b>	Frente Nacional de Prefeitos
<b>FPE</b>	Fundo de Participação dos Estados
<b>FPM</b>	Fundo de Participação dos Municípios
<b>Fundeb</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>Fundef</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IEI</b>	Indicador para Educação Infantil
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

<b>Inep</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>INSE</b>	Indicador de Nível Socioeconômico
<b>IOF</b>	Imposto sobre Operação de Crédito, Câmbio, Seguro ou Títulos
<b>IPCA</b>	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
<b>IPI-Exp</b>	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
<b>IPTU</b>	Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana
<b>IPVA</b>	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
<b>IRRF</b>	Imposto de Renda Retido na Fonte
<b>ISS</b>	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
<b>ITBI</b>	Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos”
<b>ITCMD</b>	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
<b>ITR</b>	Imposto Territorial Rural
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
<b>LOM</b>	Lei Orgânica Municipal
<b>MBL</b>	Movimento Brasil Livre
<b>MDE</b>	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>NAF</b>	Novo Arcabouço Fiscal
<b>NGP</b>	Nova Gestão Pública
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PAR</b>	Plano de Ações Articuladas
<b>PDDE</b>	Programa Dinheiro Direto na Escola
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda Constitucional
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PNAE</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>PNATE</b>	Programa Nacional de Transporte Escolar

<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PNLD</b>	Programa Nacional do Livro Didático
<b>Proinfância</b>	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
<b>PSD</b>	Partido Social Democrático
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RREO</b>	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
<b>Saeb</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SICONFI</b>	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
<b>SIDRA</b>	Sistema IBGE de Recuperação Automática
<b>SimCAQ</b>	Simulador de Custo Aluno Qualidade
<b>Sinaeb</b>	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
<b>SIOP</b>	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
<b>SIOPE</b>	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>TCE</b>	Tribunal de Contas do Estado
<b>TPE</b>	Todos pela Educação
<b>Undime</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>VAA</b>	Valor Aluno Ano
<b>VAAF</b>	Valor Aluno Ano Fundeb
<b>VAAR</b>	Valor Aluno Ano por Resultado
<b>VAAT</b>	Valor Aluno Ano Total
<b>VAAT-EI</b>	Valor Aluno Ano Total Educação Infantil
<b>VAAT- MIN</b>	Valor Anual Total Mínimo por Aluno

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>2</b>	<b>CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO E POLÍTICO DE TRAMITAÇÃO DA PEC 15/2015, APROVAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE .....</b>	<b>35</b>
<b>2.1</b>	<b>Neoliberalismo no Brasil e suas interfaces com a política de fundo .....</b>	<b>36</b>
<b>2.2</b>	<b>Antecedente do neoliberalismo autoritário no Brasil: o golpe de 2016 .....</b>	<b>40</b>
<b>2.3</b>	<b>O neoliberalismo autoritário e suas interferências na política de educação: educação infantil do direito ao amparo .....</b>	<b>42</b>
<b>2.4</b>	<b>Fundeb permanente: as disputas em torno das proposições e desenho do fundo .....</b>	<b>51</b>
<b>3</b>	<b>RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL PELAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO, DE 2015 A 2023, E INDICADORES DE ATENDIMENTO DA CRECHE E DA PRÉ-ESCOLA .....</b>	<b>55</b>
<b>3.1</b>	<b>Recursos públicos empenhados na função educação pelas três esferas de governo, de 2015 a 2023 .....</b>	<b>56</b>
<b>3.2</b>	<b>Recursos públicos empenhados na subfunção educação infantil pelos entes federados, de 2015 a 2023 .....</b>	<b>70</b>
<b>3.3</b>	<b>As matrículas da educação infantil, de 2015 a 2023 .....</b>	<b>82</b>
<b>3.4</b>	<b>Creche e pré-escola: um retrato do atendimento no país, de 2016 a 2023..</b>	<b>86</b>
<b>4</b>	<b>FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE E DA COMPLEMENTAÇÃO VAAT .....</b>	<b>101</b>
<b>4.1</b>	<b>Financiamento da educação básica, na vigência do Fundeb .....</b>	<b>101</b>
<b>4.2</b>	<b>O Fundeb permanente e o direcionamento de metade da complementação VAAT para a educação infantil .....</b>	<b>106</b>
<b>4.3</b>	<b>Fundeb permanente: origem e destino dos recursos .....</b>	<b>112</b>
<b>4.4</b>	<b>Modalidades de complementação da União ao Fundeb: VAAF, VAAR e VAAT .....</b>	<b>118</b>
<b>4.5</b>	<b>VAAT-EI, surgimento e concepções: a priorização da educação infantil em debate, os municípios beneficiários de 2021 a 2023 .....</b>	<b>123</b>

<b>4.6</b>	<b>Fundeb permanente (2021-2023), recursos efetivos direcionados à educação básica e à educação infantil pública .....</b>	<b>151</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>162</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>171</b>
	<b>APÊNDICE .....</b>	<b>183</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A educação infantil é um direito social, sendo sua oferta uma responsabilidade a ser compartilhada entre União, estados e municípios (Cury, 1998; 2002). Embora ofertar o atendimento na educação infantil seja uma competência prioritária dos municípios, União e estados precisam cooperar prestando assistência técnica e financeira, conforme preconiza a Constituição Federal (CF) em seu artigo 211 (Brasil, 1988).

A Constituição Federal de 1988 é a primeira Constituição brasileira a contemplar o direito à educação das crianças de zero a cinco anos de idade. Conforme Cury (1998, p.11):

[...] esta Constituição incorporou a si algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía à educação infantil. Caso isto não estivesse amadurecido entre lideranças e educadores preocupados com a educação infantil, no âmbito dos estados membros da federação, provavelmente não seria traduzido na Constituição de 88. Ela não incorporou esta necessidade sob o signo do Amparo ou da Assistência, mas sob o signo do Direito, e não mais sob o Amparo do cuidado do Estado, mas sob a figura do Dever do Estado. Foi o que fez a Constituição de 88: inaugurou um Direito, impôs ao Estado um Dever, traduzindo algo que a sociedade havia posto.

Evidentemente, tal incorporação partiu de uma nova concepção sobre a necessidade de foco educativo para o desenvolvimento de bebês e crianças pequenas e não se fez sem luta dos movimentos populares, de grupos de mães, de mulheres feministas, de pesquisadores, entre outros atores sociais. Para Barreto (1998), a ampliação da demanda por educação infantil é fruto também do reconhecimento social da importância da educação para o desenvolvimento das crianças. Além disso, o aumento do atendimento de bebês e crianças em creches e pré-escolas pode ser visualizado dentro do conjunto de alterações ocorridas na organização da sociedade e no mundo do trabalho, como “[...] a urbanização, a industrialização, a participação da mulher no mercado de trabalho e as modificações na organização e estrutura da família contemporânea, demandando a instalação de instituições para o cuidado e a educação das crianças” (Barreto, 1998, p. 23).

Esse movimento de expansão do cuidado dos filhos para além da família no Brasil é recente e acompanha uma “tendência internacional” (Barreto, 1998, p. 23). O entendimento que as crianças têm características peculiares e direito à educação e aos cuidados para o seu desenvolvimento coloca a educação infantil na centralidade das políticas públicas para a primeira infância com foco no binômio cuidar e educar.

No que se refere à educação infantil, destaca-se o artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que institui a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, bem como o artigo 208, inciso IV, que especifica o dever do Estado com a educação através da garantia de “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (Brasil, 1988, art.208, inc. IV).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 veio reafirmar a emergência da integração da creche e pré-escola no âmbito da educação, sendo a educação infantil estabelecida como “primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (Brasil, 1996, art. 29). Esse dispositivo legal pontua ainda que a educação infantil é ofertada em creche para bebês e crianças de 0 a 3 anos, e pré-escola para crianças de 4 a 5 anos (Brasil, 1996, art. 30, inc. I, II).

A partir da incorporação tanto da creche como da pré-escola ao campo da educação, como primeira etapa da educação básica, rompe-se com um longo ciclo de fragmentação da política de atendimento dirigida às infâncias brasileiras por diferentes áreas, com preponderância da assistência social.

A oferta da educação infantil está predominantemente a cargo dos municípios. Os municípios são os entes federados que contam com menor arrecadação tributária. A maioria deles é de porte pequeno e depende das transferências da União e estados para financiar as políticas públicas executadas em seus territórios. Diante do extenso número de municípios existentes no Brasil (5.570), da responsabilidade prioritária atribuída a esses entes da federação na oferta de educação infantil, e da limitada capacidade financeira de parte considerável dos municípios, muitos são os desafios colocados para a efetivação do direito à educação de bebês e crianças pequenas.

O acesso à educação infantil vem sendo ampliado nas últimas décadas, porém ainda se mostra insuficiente para alcançar as metas do Plano Nacional de Educação (PNE)/2014-2024. O atendimento à creche, com taxa de cobertura de 38,7%, em 2023, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estava ainda distante de atingir a meta do Plano Nacional de Educação (PNE)/2014-2024, de atender 50% das crianças de 0 a 3 anos. A cobertura da pré-escola encontrava-se em 92,9%, em 2023, segundo a PNAD/IBGE, constituindo-se em um desafio alcançar a integralização do atendimento de todas as crianças de 4 a 5 anos até o final da vigência do PNE

(2014-2024), que foi prorrogado até dezembro de 2025, conforme a Lei 14.934, de 25 de julho de 2024.

Os municípios são os principais executores da política de educação infantil e contam com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para manter e ampliar as suas redes de educação. Segundo Tanno (2019), o Fundeb representa 63% dos recursos da educação básica, constituindo-se em um importante elemento na equalização das oportunidades educacionais em um país continental como o Brasil, marcado por imensas desigualdades regionais e sociais.

Importa mencionar que o Fundeb é constituído de um conjunto de 27 fundos contábeis, formados a partir da subvinculação de 20% de determinados impostos e transferências constitucionais de estados, Distrito Federal (DF) e municípios no âmbito de cada uma das 27 unidades federativas.

Com a aprovação do Fundeb permanente pela Emenda Constitucional (EC) 108/2020, a complementação da União subiu de 10% para 23% das receitas totais do fundo. Porém, esse aumento ocorre de forma progressiva, em 2021, 12%, em 2022, 15%, em 2023, 17%, em 2024, 19%, em 2025, 21%, até a integralização de 23%, em 2026 (Brasil, 2020b). Esses novos recursos do governo federal destinados à educação básica por meio do Fundeb permanente são distribuídos por meio de duas novas modalidades de complementação da União. A primeira definida como Valor Aluno Ano Total (VAAT) que distribuirá 10,5% da complementação da União ao Fundeb, até 2026, e destina-se aos entes federados que apresentarem menor capacidade para financiar suas redes de educação considerando-se o total de receitas vinculadas à educação em cada um dos entes federados, sendo que a metade global dos recursos do VAAT deve ser aplicado, obrigatoriamente, na educação infantil, denominando-se Valor Aluno Ano Total Educação Infantil (VAAT-EI) (Brasil, 2020b). A segunda modalidade de complementação da União foi definida como Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR), pelo Manual de Orientação do Novo Fundeb (Brasil, 2021), que, até 2026, distribuirá 2,5% dos 23% de contribuição do governo federal ao fundo, para os entes federados que cumprirem as condicionalidades de melhoria de gestão, relacionadas ao atendimento, à aprendizagem e à redução das desigualdades determinadas pela legislação que estabeleceu e regulamentou o Fundeb permanente. Além dessas duas novas modalidades de complementação da União, o Fundeb já contava com a complementação Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF), no percentual mínimo de 10% do valor recolhido por estados/DF e municípios ao fundo, distribuída somente para os estados que não alcançarem o Valor Aluno Ano (VAA) mínimo definido nacionalmente.

A presente pesquisa se justifica porque a partir implementação do Fundeb permanente a educação infantil passa a contar com a metade dos recursos da complementação VAAT, a ser integralizada em 10,5% até 2026, sendo cabível a análise da representatividade desses recursos em relação ao Fundeb e ao conjunto de receitas direcionadas à educação de bebês e crianças pequenas. Cabe destacar que a educação infantil é a etapa da educação básica que tem hoje a maior demanda por educação não atendida pelo sistema público, sendo um dos gargalos para a política de financiamento educacional quanto ao cumprimento das metas do PNE (2014-2024).

Esse trabalho tem como objeto de estudo os recursos direcionados à educação infantil no contexto de implementação do Fundeb permanente pelo VAAT-EI, de 2021 a 2023, no seu potencial complementar de colaboração para a efetivação do direito à educação da primeira infância. Desse modo, buscou dimensionar os recursos do VAAT-EI distribuídos aos municípios beneficiários, de 2021 a 2023, estabelecendo relação desses com o Fundeb e o atendimento municipal da educação infantil nesses entes federados.

Inicialmente, a hipótese era que o aumento do repasse da União para a educação infantil por meio do Fundeb via VAAT atenderia um número considerável de entes federados com um volume expressivo de recurso distribuído a eles. Contudo, essa hipótese não se confirmou.

Nesse sentido, a tese deste estudo defende que a implementação do Fundeb permanente, com a complementação VAAT, representa uma medida importante, mas limitada, em seu potencial complementar de colaboração para a efetivação do direito à educação infantil, a nível nacional. Visto que o VAAT-EI como um complemento adicional à distribuição equalizadora intraestadual, demonstra maior potencial de incidência local sobre a ampliação do acesso na educação infantil, pois apenas parte reduzida dos municípios recebeu recursos expressivos, nesse primeiro momento de implementação do Fundeb permanente. Até mesmo porque a própria complementação VAAT já nasce de uma lógica seletiva e redistributiva, pensando não em atender a todos, mas atender apenas os entes de menor capacidade fiscal para o financiamento da educação, com foco em atuar sobre as desigualdades educacionais, diminuindo as distâncias, no que diz respeito à constituição de receitas vinculadas à educação.

Entretanto, é preciso salientar que a implementação do Fundeb permanente está apenas no início da sua implementação e que a contribuição da União por meio do VAAT ao fundo não foi integralizada, em 2023, atingiu apenas 6,25%, do total de 10,5%, com metade direcionado para a educação infantil por meio do VAAT-EI. Assim os resultados encontrados na pesquisa podem ser considerados parciais, com caráter de diagnóstico inicial, uma vez que o VAAT não foi totalmente implementado na sua capacidade total de incidência.

O objetivo geral deste estudo é analisar os recursos direcionados à educação infantil pela complementação VAAT, no período de 2021 a 2023, estabelecendo correlação com o Fundeb, e o potencial complementar desses recursos para a efetivação do direito à educação de bebês e crianças pequenas.

Os objetivos específicos são os seguintes:

- Contextualizar o momento sócio-histórico e político em que ocorreu a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC)15/2015 e seus substitutivos, a promulgação da EC 108/2020 e o início da implementação do Fundeb permanente, destacando as disputas em torno das proposições e desenho do fundo, em um marco temporal que vai de 2015 a 2023;
- Analisar os recursos públicos empenhados destinados para a educação infantil pela União, estados/DF e municípios, de 2015 a 2023<sup>1</sup>, a fim de conhecer o volume total de recursos direcionados para a garantia do direito à educação infantil;
- Investigar os indicadores de atendimento à educação infantil, de 2016 a 2023<sup>2</sup>, desagregando os dados por região, unidades federativas e estratos geográficos, bem como por dependência administrativa;
- Analisar os recursos destinados à educação infantil pela complementação VAAT, de 2021 a 2023, no seu potencial complementar de colaboração para a efetivação do direito à educação da primeira infância, a partir da comparação do VAAT-EI com o Fundeb que representa parte expressiva das receitas vinculadas à educação.

Um dos graves problemas educacionais a ser atacado por todos os entes federados é o déficit de atendimento nas pontas que abrem e fecham a educação básica, isto é, na educação infantil, em decorrência da baixa cobertura da creche e a necessidade de universalização da pré-escola e, no ensino médio, devido à evasão escolar. Esses dois elos da educação básica são alvos por diferentes frentes, programas e instâncias governamentais na busca da superação da baixa cobertura na creche e universalização da pré-escola e a diminuição da evasão escolar no ensino médio. No caso da creche a pressão popular pelo atendimento é muito grande, já que o direito de bebês e crianças pequenas à educação infantil é também o direito das famílias. Nesse

---

<sup>1</sup> Muito embora o Fundeb permanente só comece a ser implementado no ano de 2021, as discussões que culminaram com sua aprovação tiveram início em 2015, com a tramitação da PEC 15/2015 e seus substitutivos. Motivo pelo qual o período de 2015 a 2023 foi destacado tanto para análise do contexto sócio-histórico e político de discussão, votação e começo da implementação do Fundeb permanente, quanto para a análise dos recursos empenhados direcionados à educação infantil. Além disso, um intervalo de tempo mais extenso permite a visualização de mais detalhes na análise do que uma série histórica muito curta.

<sup>2</sup> A proposta inicial da pesquisa era usar dados do atendimento em creche e pré-escola de 2015 a 2023, porém no momento de extrair as informações do site do IBGE, somente os dados a partir de 2016 estavam disponíveis, motivo pelo qual foi necessário adequar o recorte temporal pesquisado desses indicadores.

sentido, acrescenta-se também o direito das mulheres ao trabalho remunerado, à participação cidadã e a melhores condições de vida, gerando reflexos em todo o conjunto da organização familiar e social.

Nesse sentido, é preciso entender a prioridade no repasse de recursos do Fundeb permanente da complementação da União à educação infantil como uma tentativa de resposta do governo federal à pressão popular e de trabalhadores e pesquisadores do setor, pela ampliação do acesso e melhoria na oferta de creches e pré-escola. Cabe ressaltar que esta ação só foi apresentada na tramitação no Congresso Nacional da EC 108/2020 após o governo federal não obter êxito na tentativa da implantação de um programa assistencial no qual seriam distribuídos vale-creches para a população beneficiária de programas sociais (Caram; Brant, 2020; Amaral *et al.*, 2021).

A tramitação e aprovação do Fundeb permanente ocorreu após o golpe que promoveu o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 e em meio ao autoritarismo neoliberal das gestões Temer e Bolsonaro, que desvirtuaram as concepções e finalidades da educação e promoveram o seu desfinanciamento, numa política de retrocessos que abrangeu o ataque direto à professores, descoordenação e corrupção no Ministério da Educação (MEC), até a completa apatia do governo federal nas discussões sobre o novo Fundeb (Lima, 2021; Frantz; Schmidt, 2023).

A motivação para desenvolver a temática desta tese surgiu do avançar das discussões do novo Fundeb quando a PEC15/2015, que apresentou a proposta de transformá-lo em constitucional, ainda estava em tramitação, bem como da minha trajetória profissional e de pesquisas anteriores com temas correlatos, desenvolvidas em minha dissertação de mestrado.

O financiamento é essencial para que o direito à educação venha a se efetivar, o que caracteriza a vinculação como importante instrumento, bem como o Fundeb, agora de caráter permanente. Dessa forma, a política de fundos torna-se tradição consolidada e fortalecida para subsistir às possíveis interferências de governantes e, ao mesmo tempo, proporcionar um maior equilíbrio na distribuição das responsabilidades dos entes federados com a educação básica, além de colaborar para a redução das desigualdades educacionais nas diferentes regiões e redes de ensino.

Assim como a Constituição Federal de 1988, a LDB/1996 afirma a necessária colaboração entre os entes federados na organização dos sistemas de ensino, sendo, contudo, competência prioritária dos municípios a atuação no ensino fundamental e na educação infantil. Para Barreto (1998, p. 24),

Embora tanto a LDB quanto a Constituição coloquem na esfera municipal a prioridade da responsabilidade pela oferta da educação infantil, em ambas fica evidente que União e Estados também têm responsabilidades na área. Além disso, é fundamental considerar que a Lei explicita o Regime de Colaboração entre União, Estados e Municípios, na constituição de seus sistemas de ensino. A Lei prevê, portanto, atribuições específicas, campos de competência, mas também compromisso mútuo entre as instâncias de governo (Art.8º e Art.10, III).

Segundo Cury (1998, p. 12, grifo do autor), “não está escrito que os municípios atuarão exclusivamente, nem privativamente, mas respondendo ao Artigo 30 da Constituição, diz-se ‘prioritariamente’”. Isto é, para o autor a obrigação quanto a oferta da educação infantil é prioritária dos municípios, não privativa, ponto no qual o autor reafirma a necessidade de colaboração interfederativa. Para Nascimento (2012, p. 192), a educação infantil “[...] depende de recursos financeiros e vontade política para se tornar uma realidade. Dentre as possibilidades que se pode elencar, destaca-se a urgência de se repensar a redistribuição de responsabilidades entre os entes e o que significa o regime de colaboração entre eles”.

Nesse sentido, Nascimento (2012) e Cruz (2009) compreendem ser necessária a repactuação dos laços federativos e maior participação da União no volume de recursos financeiros a serem aplicados na educação básica. No Fundeb permanente, definiu-se uma maior participação da União a ser integralizada em 23% do volume total do Fundeb, até 2026, e “[...] ainda que não corresponda aos 40% defendidos pelas associações científicas e movimentos sociais ligados à educação”, já representa um avanço em relação à contribuição mínima de 10% que virou teto máximo do antigo Fundeb (Dias; Santos, 2024, p. 7).

Quanto ao Fundeb permanente, para a primeira etapa da educação básica, além dos recursos da complementação VAAT a serem aplicados na educação infantil, essa etapa educacional foi contemplada até 2023, pelos critérios do fundo com a multiplicação de 1,50 nos fatores de ponderação de creche e pré-escola, conferindo ampliação nos montantes disponibilizados, conforme Lei nº 14.133/2020 e Lei 14.276/2021. A creche em tempo integral pública, por exemplo, cujo fator de ponderação é 1,30 na distribuição do Valor Ano Ano Fundeb (VAAF), sob critérios do VAAT com a multiplicação de 1,50 tem como fator de ponderação 1,95. Isto é, a legislação de regulamentação do Fundeb permanente procurou enfrentar um antigo dilema da educação infantil, que é a defasagem dos fatores de ponderação assumidos para essa etapa da educação. Isso porque, como esclarecem Barbosa e Momma-Bardela (2017, p. 58),

[...] os custos da EI são superiores à de outras etapas, níveis e ou modalidades da educação, tendo em vista a necessidade de infraestrutura específica para esta etapa e, sobretudo, por demandar um número ampliado de profissionais da educação por crianças, entre outras especificidades.

A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) também se pronunciou sobre os custos relativamente maiores dessa etapa educacional: “Uma especificidade da educação infantil no Fundeb foi o debate sobre as ponderações de suas matrículas, ou melhor, sobre deficiências no cálculo das suas ponderações, considerando que é uma etapa com custos relativamente maiores” (Fineduca, 2021b, p. 13).

Para alcançar os objetivos propostos nesta tese, a educação infantil foi articulada a três eixos principais: contexto social, histórico e político de tramitação da PEC 15/2015, que resultou na aprovação EC 108/2020; financiamento da educação e educação infantil pelas três esferas de governo e indicadores de atendimento da educação infantil; e financiamento da educação infantil no contexto de implementação do Fundeb permanente.

No que diz respeito ao contexto social, histórico e político, no qual a PEC 15/2015 tramitou no Congresso Nacional, o Fundeb permanente foi aprovado e começou a ser implementado, a fundamentação teórica está assentada nos estudos de Boschetti (2009); Cara e Nascimento (2021); Fernandes e Bassi (2021); Frantz e Schmidt (2023); Gutierrez e Farenzena (2024); Harvey (2014); Lima (2021); Saad-Filho e Morais (2018); Saad-Filho (2020), entre outras obras e legislações.

No campo do financiamento da educação e educação infantil pelas três esferas de governo e indicadores de atendimento da educação infantil, que destacou os recursos empenhados por União, estados/DF e municípios nesse nível e etapa educacional, teve-se como referenciais, especialmente, os estudos de Alves *et al.* (2020); Amaral (2023); Fernandes e Oliveira (2024); Nascimento (2012); Pereira *et. al* (2023); Peres e Pereira (2021); Rossi (2019); Salvador (2024); Santos (2020); Santos e Correia (2021); Souza (2023); demais obras e legislações pertinentes ao tema.

No campo do financiamento da educação infantil no contexto de implementação do Fundeb permanente, que destacou os recursos da complementação VAAT direcionados para a educação de bebês e crianças pequenas, o referencial teórico tem como base os estudos de Amaral (2012); Amaral *et al.* (2021); Araújo (2016, 2019); Farenzena e Pinto (2024); Fineduca (2020, 2021a, 2021b); Oliveira, Rodrigues e Souza (2015); Pinto (2015); Simões e Alves (2021); Tanno (2017, 2019, 2020, 2022) entre outros e toda a gama de dispositivos legais de documentos oficiais pertinentes ao objetivo do trabalho e à temática em questão.

A pesquisa realizada é empírica, recorrendo a técnicas de pesquisa como a revisão bibliográfica e a análise de informações qualitativas e quantitativas encontradas em fontes documentais e sites oficiais.

Os dados referentes aos recursos públicos empenhados direcionados à função educação pelas três esferas de governo foram obtidos do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN)<sup>3</sup>, de 2015 a 2023. Já os recursos públicos empenhados na subfunção educação infantil pela União, estados/Distrito Federal e municípios foram extraídos, no caso da União, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)<sup>4</sup>, e para estados/DF e municípios, foi consultado o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)<sup>5</sup>, ambos de 2015 a 2023. No SIOP, por meio do Painel do Orçamento Federal, na aba consulta Livre, foi consultado a subfunção educação infantil, considerando os valores empenhados, de 2015 a 2023. No SICONFI, foi consultado o Finanças do Brasil (Finbra), Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), Bimestral, 6º Bimestral, Anexo Demonstrativo de Execução por Despesas por Função/Subfunção, Função/Subfunção para estados/DF e para os municípios de cada um dos estados do Brasil. O Balanço do Setor Público Nacional disponibiliza apenas os dados das despesas empenhadas, de modo que para efetuar a padronização dos dados optou-se por trabalhar também com os valores empenhados a partir das demais fontes SICONFI e SIOP.

De acordo com Jund (2007), as despesas públicas passam por quatro etapas ou estágio: Fixação, Empenho, Liquidação e Pagamento. A fixação das despesas se caracteriza pela autorização de créditos por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), para a realização dos programas pelas unidades gestoras das dotações orçamentárias. O empenho estabelece para o Estado o compromisso pelo pagamento de determinada despesa, cria uma reserva de parte dos recursos do orçamento, que fica comprometida para cobrir o gasto que foi autorizado por agente público competente. A liquidação ocorre após verificação da entrega do bem ou material ou a execução do serviço ou obra, em conformidade com as obrigações contratuais, demonstrando que o credor tem direito ao pagamento. O pagamento é a transferência de recursos conforme estabelecido contratualmente, encerrando a obrigação do Estado com o credor.

Caso as despesas empenhadas não sejam pagas até o último dia do ano, passa a ser enquadrada em restos a pagar. Os restos a pagar são divididos em processados e não

---

<sup>3</sup> O Balanço do Setor Público Nacional traz informações consolidadas da União, Estados e DF e municípios referentes à educação e outras funções. Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn-publicado-publicacao-no-dou/2021/114>. Acesso em: 12 ago. 2024.

<sup>4</sup> O SIOP é um sistema de apoio aos processos de planejamento e orçamento do governo federal. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/painelorcamento/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

<sup>5</sup> O SICONFI é um sistema que visa promover a padronização das informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro, facilitando o controle social. Disponível em:

[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/sti/iframe\\_sti.jsf;jsessionid=wkVezznHsLPT4dvQAng2pIJz.node3](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/sti/iframe_sti.jsf;jsessionid=wkVezznHsLPT4dvQAng2pIJz.node3). Acesso em: 12 ago. 2024.

processados. Os processados decorrem das despesas que foram liquidadas, isto é, devidamente entregues e só precisam ser pagas. Os não-processados são as despesas que não foram liquidadas, estando pendente a entrega do bem ou material, ou a realização do serviço ou obra, não tendo o credor ainda direito ao pagamento (Jund, 2007). As despesas inscritas em restos a pagar podem ser canceladas, sendo que para as não-processadas, isto é, não entregues, o risco de cancelamento é maior. Da mesma forma que as despesas que não foram executadas dentro do exercício financeiro também podem ser pagas nos anos subsequentes.

Os valores foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a preços de janeiro de 2023, conforme os índices da Tabela 1:

**Tabela 1** - Índices de correção de valor a partir do IPCA, a preços de janeiro de 2023, 2015-2023

Ano	Fator Multiplicativo
2015	1,578082
2016	1,451254
2017	1,402905
2018	1,402905
2019	1,353308
2020	1,304608
2021	1,264011
2022	1,167120
2023	1,068008

Fonte: Amaral (2012); IBGE.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por meio das Sinopses Estatísticas da Educação Básica, de 2015 a 2023, forneceu os dados referentes às matrículas por dependência administrativa em creche e pré-escola, bem como o quantitativo de matrícula de educação infantil de cada ente federado beneficiário da complementação VAAT, em 2019 e 2023.

Os dados referentes às taxas e percentuais de atendimento na creche e pré-escola, bem como da população residente de 0 a 3 e 4 a 5 anos, foram extraídos da página do IBGE<sup>6</sup>, no link do Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra) – Banco de Tabelas Estatísticas – Divulgação Anual, por meio dos ícones: educação, população residente, crianças de 0 a 5 anos que frequentam escola ou creche, taxa de escolarização, sendo delimitados pelos grupos de

<sup>6</sup> O sistema Sidra permite interação do usuário na seleção dos dados para os quais deseja as informações. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=outros-links>. Acesso em: 12 jul. 2024.

idade de 0 a 3 e 4 a 5 anos, o período, os níveis territoriais, por exemplo, Brasil, regiões, unidades da federação, e, posteriormente, trabalhados em tabelas específicas.

Os mapas ilustrando os índices de atendimento na creche e pré-escola foram elaborados a partir de critérios escolhidos para esse estudo, na página do IBGE, por meio do Painel PNAD Contínua<sup>7</sup>, tema educação, clicando no ícone que representa um “olho”, obteve-se acesso a uma página que permite a interação do usuário. Nesse ponto, ao clicar em adicionar - tema, é possível escolher a taxa de escolarização por grupo de idade 0 a 3 ou 4 a 5 e as demais características desejadas no mapa, como por região, unidades da federação ou estratos geográficos, ano. Então, o ícone camada de base permite indicar sem camada, depois, copiar a imagem do mapa para área a ser transferida, junto com a legenda.

O IBGE forneceu ainda dados referentes ao perfil populacional dos municípios beneficiários da complementação VAAT-EI, obtidos por meio do Censo IBGE-2022.

No que diz respeito ao conveniamento na creche e pré-escola, os dados foram coletados do Censo Escolar da Educação Básica, no Inep Data<sup>8</sup>. O Sistema Inep Data permite a consulta dos principais dados da educação básica como Painel de Monitoramento do PNE, Estatística Censo Escolar, Consulta Matrícula etc. A coleta de dados de conveniamento foi realizada no campo Estatística Censo Escolar no ícone Matrículas, o qual permitiu a consulta por ano, etapa, segmento da educação básica (creche/pré-escola), categoria escola privada e, por fim, escola privada conveniada com o poder público.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) disponibilizou as informações referente às receitas de 2021 vinculadas à educação, que serviram de parâmetro para o cálculo do VAAT de 2023, a origem e o destino dos recursos do Fundeb permanente por unidade da federação, bem como os valores do Fundeb de cada ente federado beneficiário da complementação VAAT.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) disponibilizou dados referentes aos programas universais e Salário-Educação que compuseram as receitas de 2021 vinculadas à educação, que serviram de parâmetro para o cálculo do VAAT de 2023. O FNDE também divulga as Portarias Interministeriais de ajuste anual do Fundeb permanente com o Indicador para Educação Infantil da complementação VAAT e o VAAT-EI de cada ente federado beneficiário destes novos recursos. O FNDE também disponibiliza as Portarias

---

<sup>7</sup> O Painel PNAD Contínua permite a interação do usuário na busca de indicadores de diversos entre eles a educação. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=outros-links>. Acesso em: 12 jul. 2024.

<sup>8</sup> O Inep Data é constituído por um agrupamento de painéis no intuito simplificar o acesso as informações produzidas de Inep. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data>. Acesso em: 05 jun. 2024

Interministeriais de estimativa das complementações da União ao Fundeb usadas para obter dados referentes ao VAAT anterior à complementação VAAT.

A tese está organizada em capítulos estruturados com as temáticas presentes no objetivo geral e nos objetivos específicos. Após a introdução, o capítulo 2 aborda o contexto sócio-histórico e político em que ocorreu a tramitação da PEC 15/2015 e seus substitutivos, até a aprovação da EC 108/2020 e o início de implementação do Fundeb permanente, em um recorte temporal que vai de 2015 a 2023, destacando as disputas em torno das proposições e desenho do fundo. Esse período foi marcado pelo golpe parlamentar de 2016, pandemia em escala global, provocada pela Covid 19, e a ascensão do neoliberalismo de caráter autoritário dos governos Temer e Bolsonaro.

O capítulo 3 analisa os recursos públicos empenhados direcionados à educação infantil pelos municípios, estados/DF e União, de 2015 a 2023, bem como investiga os indicadores de atendimento da creche e pré-escola, de 2016 a 2023, de acordo com dados da PNAD/IBGE. A análise do volume de recursos empenhados na função educação e na subfunção educação infantil permite verificar em qual medida cada um dos entes federados está encarregado pela execução dessas políticas públicas. Os indicadores de atendimento da educação infantil, por seu turno, mostram um retrato da desigualdade na cobertura de creche e pré-escola nas diferentes regiões do país, entre os estados e nos estratos geográficos.

O capítulo 4 analisa os recursos direcionados à educação infantil pela complementação VAAT, estabelecendo comparação com os valores destinados pelo Fundeb. A representatividade do VAAT-EI em relação às receitas, captadas neste estudo pelo Fundeb, pode indicar o potencial complementar desse esforço do governo federal para a efetivação do direito à educação de bebês e crianças pequenas. Cabe destacar a importância de avaliar os recursos destinados à educação na sua integralidade, a fim de não subestimar e nem supervalorizar os efeitos dos valores repassados por meio do VAAT. Por fim, são apresentadas as considerações finais da pesquisa, as referências e o apêndice A que explica a metodologia utilizada no Fundeb com a complementação VAAF para calcular o Valor Aluno Ano (VAA) e os valores efetivos direcionados à educação básica e a educação infantil analisados no capítulo 4.

## **2 CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO E POLÍTICO DE TRAMITAÇÃO DA PEC 15/2015, APROVAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE**

Na terceira geração, o novo Fundeb foi instaurado, contraditoriamente, no momento em que o Brasil tem no comando forças econômicas, políticas, sociais e culturais cujo projeto de sociabilidade retoma o neoliberalismo como razão de existência, e que se aliam a uma pauta de atuação político-ideológica de costumes conservadores. O neoliberalismo é um projeto político-ideológico requerido pelo capitalismo em sua fase atual de crise - permanente, expansiva, financista e destrutiva - e que, por isso mesmo, se espria em todas as dimensões da vida (Fernandes; Bassi, 2021, p. 735)

Este capítulo tem o objetivo de contextualizar o momento sócio-histórico e político em que ocorreu a tramitação da PEC 15/2015 e seus substitutivos, até a votação final com a promulgação da EC 108/2020 e o período inicial de implementação do Fundeb permanente, em um recorte temporal que abrange duas Legislaturas, 55<sup>a</sup> (2015-2019) e 56<sup>a</sup> (2019-2023), bem como as disputas em torno das proposições e desenho do fundo. Esse período foi marcado por grande instabilidade política, sanitária e arrocho fiscal permanente e foi atravessado por um golpe institucional, que depôs a presidente do país em 2016, além de uma pandemia de Covid-19 de escala mundial. No período em questão, o Brasil teve quatro presidentes: Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018), Jair Bolsonaro (2019-2022) e Lula da Silva (2023-atual).

Em face desses aspectos históricos, este capítulo, em um primeiro momento, aborda o neoliberalismo no Brasil e suas interfaces com a política de fundos, depois destaca o golpe de 2016, como um fato que antecedeu e possibilitou a ascensão do neoliberalismo autoritário e suas interferências na política de educação e na educação infantil, ao qual este estudo se dedica mais, por ele fazer parte do contexto sócio-histórico e político mais direto em que ocorreu a tramitação da PEC15/2015 e a aprovação do Fundeb permanente.

Cabe frisar que a política de fundos emergiu no contexto neoliberal e recebeu influências marcadas por desresponsabilização da União para com a educação básica e condicionantes privatizantes. Se no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (1997-2006) a focalização no ensino fundamental e a descentralização, ou melhor a desconcentração da educação para os governos locais foram as tônicas, no Fundeb (2007-2020) houve permissão para que matrículas de creche e pré-escola de instituições sem fins lucrativos conveniadas com o poder público recebessem recursos do fundo, e no Fundeb permanente (2021-atual) essa abertura à privatização da oferta continuou,

além de novos elementos meritocráticos e privatizantes terem sido inseridos como Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)-educação<sup>9</sup> e o Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR), que, em última instância, colocam a melhoria nos resultados educacionais como condição para recebimento de parte dos recursos do Fundeb permanente. Esses elementos são abordados no capítulo 4, que aprofunda a discussão referente ao Fundeb permanente.

## 2.1 Neoliberalismo no Brasil e suas interfaces com a política de fundos

De acordo com Saad-Filho e Morais (2018, p. 96), “o neoliberalismo é mais que uma ideologia ou um conjunto claramente definido de políticas tais como privatização, liberalização financeira e das importações ou ataque coordenado do Estado de bem-estar social”. Para os autores o neoliberalismo, essa doutrina política pode ser concebida como a principal forma de organização do processo de acumulação do atual capitalismo monopolista ou financeiro.

No Brasil, a transição econômica da industrialização por substituição de importações para o neoliberalismo ocorreu tardiamente quando comparada a de outros países (Saad-Filho; Morais, 2018; Saad-Filho, 2020). Enquanto nas economias capitalistas imperialistas o neoliberalismo emergira no final das décadas de 1970 e início dos anos 1980, no Brasil, só encontrou terreno fértil para a implementação nos anos 1990. Para Saad-Filho e Morais (2018, p. 98):

[...] isso se deve, em parte, à dificuldade das elites brasileiras em chegar a um consenso em torno do ideário neoliberal num ambiente de alta inflação e de forte derrota da direita, como o que se viu no período final do regime militar, e, em parte, à influência política relativamente grande das forças de esquerda durante a transição democrática. Essas circunstâncias retardaram e limitaram o alcance das reformas neoliberais.

Suponha-se que o sistema de acumulação precisava implantar a chamada “modernização”, tanto das bases econômicas, como dos fundamentos e das formas de organização da sociedade brasileira, o que resultaria na redução dos gastos do Estado, por meio da diminuição das despesas, privatização de empresas, bens e serviços públicos, abertura da

---

<sup>9</sup> Segundo o regime de partilha das receitas tributárias estabelecido no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, 25% do ICMS recolhido por estados deve ser direcionado para os municípios, sendo que a EC 108/2020 alterou os critérios de distribuição do ICMS cota municipal. A EC 108/2020 determinou que no mínimo 65%, sejam repassados seguindo critérios do valor adicionado fiscal de cada local, e 35%, conforme a legislação estadual, com a “distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em **indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos**” (Brasil, 2020a, art. 1; CF, 1988 art. 158, inciso IV, § 1º, incisos I e II, grifo nosso).

economia ao capital estrangeiro, implementação de um conjunto de contrarreformas e ajustes fiscais (Saad-Filho; Morais, 2018). Tais medidas tinham como objetivo consolidar a abertura econômica ao grande capital e redefinir o papel do Estado de promotor direto do desenvolvimento econômico e social para regulador (Brasil, 1995). Supostamente, a promessa era de que essas medidas integrariam o país às grandes empresas transnacionais e ao mercado financeiro internacional, propiciando crescimento e elevando-o ao patamar de economias imperialistas. Isso, evidentemente, não ocorreu.

Segundo Saad-Filho e Morais (2018) e Saad-Filho (2020), de forma histórica, o neoliberalismo passou por três fases que podem ser visualizadas no Brasil:

- 1) Neoliberalismo de transição ou choque (1990-1999);
- 2) Neoliberalismo de fase madura, subdividido em duas variantes, neoliberalismo inclusivo (1999-2006) e neoliberalismo desenvolvimentista (2006-2013); e
- 3) Neoliberalismo autoritário (2016-2022)<sup>10</sup>.

O neoliberalismo de transição ou choque é conhecido como a primeira fase do neoliberalismo, na qual ocorre sua implantação inicial, segundo Saad-Filho e Morais (2018, p. 97), “[...] priorizou os interesses diretos do capital privado transnacional e, em especial, do setor financeiro, sem levar em consideração o custo da destruição do sistema produtivo preexistente e suas consequências sociais”, as bases industriais do país, por exemplo, foram destruídas e não conseguiram se reerguer. Essa fase por ser a etapa de implantação do novo sistema é denominada neoliberalismo de transição ou choque, sendo caracterizada pela

[...] intervenção estatal vigorosa para impor o novo quadro institucional e uma estratégia de acumulação que incluía promover a integração transnacional do capital nacional no âmbito microeconômico (ou seja, das empresas individuais), reprimir os trabalhadores, desorganizar a esquerda e tornar obsoletas parcelas importantes da mão de obra empregada (Saad-Filho; Morais, 2018, p. 97).

Depois de completada a introdução do neoliberalismo no país, em 1999, um novo pacote de medidas macroeconômicas dá início a implementação da fase madura do neoliberalismo no Brasil (Saad-Filho; Morais, 2018). O pacote de medidas econômicas incluía suportar as metas

---

<sup>10</sup> A delimitação de datas expressas foi feita por Saad-Filho (2020, p. 10), inclusive de acordo com o autor “os anos de 2013-2016 são indefinidos, porque a política econômica tornou-se incoerente e a produção e o emprego entraram em colapso”. Cabe destacar ainda que outros autores trabalham com terminologias e até marcações temporais diferentes das expressas por Saad-Filho (2020) para analisar o neoliberalismo no Brasil, a exemplo, de Emir Sader (2013) que classifica os governos de Lula 1 e 2 e Dilma como pós-neoliberais, no artigo “A construção da hegemonia pós-neoliberal”, e Tatiana Brettas (2020) que utiliza simplesmente neoliberalismo sem especificações, embora nas discussões a autora imprima caracterizações diferenciadas para as diferentes fases do neoliberalismo e o texto de apresentação do livro de Brettas, escrito por Ana Elizabete Mota, denomine a fase que englobou os governos petistas como social-liberalismo.

de inflação, o câmbio flutuante, o ajuste fiscal permanente, com vista à formação do superávit primário, a elevação das taxas de juros, entre outros (Saad-Filho; Morais, 2018). Essa segunda fase do neoliberalismo concretiza a ação do campo financeiro como elemento central, não só para as relações econômicas de produção, mas também para os processos de reprodução social (Saad-Filho; Morais, 2018).

O primeiro governo Lula esteve comprometido com o neoliberalismo embora tenha promovido a expansão de programas sociais nas áreas da saúde, educação, assistência e previdência social, bem como melhorias no salário mínimo e aumento do crédito (Saad-Filho, 2020). Dessa forma, “o sistema de acumulação do primeiro governo Lula pode ser chamado de neoliberalismo inclusivo” (Saad-Filho, 2020, p. 17).

O neoliberalismo desenvolvimentista foi uma variante híbrida do neoliberalismo que apesar de manter os preceitos da política macroeconômica adotada a partir de 1999, trabalhou também fomentando o gasto público e a diminuição das desigualdades sociais, operacionalizados principalmente pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programas de transferências de renda, incentivos à expansão do consumo interno e aumento real do salário-mínimo (Saad-Filho; Morais, 2018; Saad-Filho, 2020). Tais medidas facilitadas pelas condições externas propícias a ciclos econômicos de prosperidade permitiram que o neoliberalismo desenvolvimentista alcançasse indicadores considerados positivos com relação ao aumento do Produto Interno Brutos (PIB), além de ampliação “[...] dos investimentos, do crescimento de empresas públicas e privadas, da redução da pobreza e da distribuição de renda” (Saad-Filho; Morais, 2018, p. 155). De acordo com Saad-Filho e Morais (2018, p. 150), o neoliberalismo desenvolvimentista ancorado na proposta do novo-desenvolvimentismo intentou “apoiar políticas de distribuição e de elevação do crescimento econômico nos domínios fiscal, financeiro, monetário, cambial, trabalhista e social”. Isto é, além da estabilidade econômica, estava também demarcado a necessidade de redução das desigualdades sociais, segundo os autores mencionados.

A terceira fase denominada neoliberalismo autoritário se caracteriza pela exacerbação das medidas de ajuste fiscal, fortalecimento do aparato coercitivo, repulsa aos princípios democráticos e redução drástica dos recursos direcionados para as políticas sociais, além de posturas e concepções conservadoras e ultrapassadas que emergiram na disputa pelo projeto societário do país.

Cada uma dessas fases do neoliberalismo abrigou uma das três gerações da política de fundos. No neoliberalismo de transição ou choque, foi criado o Fundef, com vigência de 1997 a 2006, o qual focalizou o seu financiamento no ensino fundamental em detrimento das outras

etapas e modalidades da educação. O Fundef também promoveu a descentralização da educação, para estados e, principalmente, para os municípios, ou para usar o termo mais adequado, desconcentração educacional. Segundo Boschetti (2009, p. 10), “[...] não se pode confundir descentralização com desconcentração. Há desconcentração quando responsabilidades são delegadas a instâncias estaduais e municipais, sem que sejam descentralizados os recursos necessários”.

Ainda segundo Boschetti (2009, p. 10), “a descentralização é uma tentativa de democratização das decisões de interesse coletivo”, não o mero repasse de responsabilidade pela execução de políticas para os entes subnacionais, sem possibilidade de participação efetiva nas instâncias deliberativas (Cruz, 2009). O Fundef foi o mecanismo que demarcou em determinada medida a desresponsabilização da União no financiamento da educação básica.

No neoliberalismo desenvolvimentista, foi estabelecido o Fundeb, que vigorou de 2007 a 2020, incluiu toda educação básica na distribuição dos recursos do fundo, desde a creche até o ensino médio. Apesar da perspectiva mais abrangente do Fundeb, não se pode perder de vista a inserção de mecanismos privatizantes, como a admissão da contagem de matrículas de instituições sem fins lucrativos conveniadas com o poder público na distribuição de recursos do fundo.

Já no contexto do neoliberalismo autoritário, foi estabelecido o Fundeb permanente que, embora tenha sim representado uma vitória para a educação, há que se considerar que ele está inserido em um contexto acirramento da perspectiva neoliberal e traz para a política de financiamento da educação novos elementos marcados por concepções privatistas, meritocráticas e reducionistas, a exemplo, do ICMS-educação e do VAAR, os quais, em última instância, colocam a melhoria nos resultados educacionais como critério para recebimento de parte dos recursos do Fundeb permanente, seguindo o modelo de distribuição de recursos da política de bonificação já implementada em alguns estados e municípios do Brasil, a partir dos resultados dos alunos em avaliações de larga escala.

Para Gutierrez e Farenzena (2024, p.16), embora as condicionalidades do VAAR estejam em disputas e tensões também a partir dos critérios de diminuição das desigualdades socioeconômicas e raciais, em último grau, a complementação VAAR “[...] traz com força princípios e parâmetros da Nova Gestão Pública (NGP)”, que faz com que a lógica privada do modelo gerencialista adentre o serviço público. Conforme as autoras, “a concepção de gestão gerencialista tem como centralidade a busca da eficiência, a performatividade, a meritocracia, a flexibilização dos processos de gestão, visando diminuir custos no serviço público, baseado na cultura dos resultados” (Gutierrez, Farenzena, 2024, p.13). Fernandes e Bassi (2021, p. 735)

esclarecem que “cada política de fundos guarda em seu desenho institucional uma concepção de Estado posta em ação”. A política de fundos foi estabelecida no país dentro do contexto neoliberal e reflete em determinada medida a concepção de Estado presente em cada uma das variantes do neoliberalismo. Nesse sentido, Fernandes e Bassi (2021, p. 744) esclarecem que

O novo Fundeb permanente com CAQ, portanto, inaugura para o país a terceira geração de política de fundos e, cabe ressaltar, cada uma destas gerações encerrou nela uma concepção diferenciada de Estado, dado a gestão do poder executivo federal quando da aprovação de cada uma. Assim, o Fundef, em 1996, resultou de uma concepção neoliberal de Estado que se implantava. O Fundeb, de 2007, respondeu por uma política de financiamento da educação básica na tessitura do Estado neodesenvolvimentista que se implantou, ainda que inconcluso diante de seu tempo de existência. [...]. O Fundeb permanente, com o CAQ, foi aprovado em 2020, em pleno retorno do Estado neoliberal, associado ao projeto de poder da extrema direita.

Esse estudo detalha mais o neoliberalismo autoritário por ele fazer parte do contexto sócio-histórico e político mais direto no qual ocorreu a tramitação da PEC15/2015 e a aprovação do Fundeb permanente. Porém, antes da instalação do neoliberalismo de cunho autoritário no Brasil ocorreu um fato determinante para o seu surgimento: o golpe institucional de Estado que depôs a presidenta Dilma Rousseff.

## **2.2 Antecedente do neoliberalismo autoritário no Brasil: o golpe de 2016**

Pode-se dizer que sucessivos golpes vieram provando as forças de resistência da esquerda desde 2013, quando ficou notório que uma crise política sem precedentes se instalou no país. O primeiro anúncio da crise foi uma manifestação de cerca de duas mil pessoas na avenida Paulista, liderada pelo Movimento Passe Livre, em seis de junho de 2013, cuja principal exigência era a reversão de um aumento nas tarifas de transporte público de R\$ 3,20 para R\$ 3,00 (Saad-Filho; Morais, 2018). Rapidamente, a insatisfação foi tomando corpo e as manifestações explodiram pelo país, tendo as maiores proporções conhecidas desde a campanha pela redemocratização do Brasil “Diretas Já” e pela oposição contra Fernando Collor, em 1992 (Saad-Filho; Morais, 2018). Ocorre que

[...] os protestos começaram a partir da esquerda, mas foram sequestrados pela direita, que, de forma centralizada, os redirecionou politicamente. As manifestações apoiaram a recomposição da base de massa da extrema direita entre a classe média pela primeira vez desde os anos 1970 (Saad-Filho; Morais, 2018, p. 216).

A mídia também capturou o movimento nascente e insuflou a pauta antigoverno, decretando perseguição sistemática ao Partido dos Trabalhadores (PT) e seus aliados (Saad-Filho; Morais, 2018).

A resposta do governo federal à situação foi tardia e quando, finalmente, os governos paulistas e cariocas foram convencidos a reverterem o aumento das passagens, o movimento já estava tomado pela direita (Saad-Filho; Morais, 2018). Eclodiram, então, no cenário político, movimentos de direita até então desconhecidos como o Vem Pra Rua e o Movimento Brasil Livre (MBL), os quais tomaram as cores da bandeira brasileira “verde-amarelo” como se fosse o slogan das causas pelas quais diziam marchar, um misto de pelos “direitos sociais”, “contra a corrupção” e fora PT e Dilma, não demorou para o grito virar por *impeachment* e ecoar rasante frente a baixa popularidade do governo. Viu-se um país polarizado entre “coxinhas” e “petralhas”, voltado contra política de modo geral e no uso intensivo de plataformas digitais para congregar e expandir reivindicações (Saad-Filho; Morais, 2018). Um país de povo dividido foi o palco das eleições de 2014.

Nas eleições de 2014, Dilma Rousseff apesar do desgaste político venceu Aécio Neves do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). No entanto, a vitória de Dilma mostrou-se frágil por dois motivos. Primeiro, porque veio acompanhada de deterioração da economia, com as taxas de crescimento do PIB entrando no negativo, além da execração pública do partido pela mídia em decorrência da Operação Lava Jato, iniciada, em 2014, pela Polícia Federal e Ministério Público Federal (Saad-Filho; Morais, 2018). Depois, porque na campanha de 2014 a presidenta resolveu assumir “[...] um discurso mais à esquerda”, o que não tinha ocorrido nos governos anteriores do PT que tendiam à conciliação (Saad-Filho; Morais, 2018, p.184). Todavia, tão logo ganhou a eleição tratou de refazer a acomodação com o campo neoliberal e imprimir medidas ainda mais duras de ajuste fiscal, numa tentativa de resposta ao baixo desempenho econômico do país (Saad-Filho; Morais, 2018).

Logo após as eleições de 2014, a mídia já começou a especular sobre um possível *impeachment* de Dilma, mas foi a aliança entre PSDB, sob o inconformismo das várias derrotas nas urnas, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do então vice-presidente Michel Temer, e o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, que dirigiram o processo de impedimento da presidenta (Saad-Filho; Morais, 2018). A ação coordenada dos opositores desestabilizou o governo e reuniu as forças necessárias para derrubá-lo (Saad-Filho; Morais, 2018).

Ficou notório após o processo de golpe que havia interesses escusos de grandes petrolíferas internacionais em assumirem o controle sobre o Pré-Sal, pois tão logo o

*impeachment* foi votado, o PSDB apresentou projeto de lei eliminando a política de preferência nacional nas licitações e removendo a exigência legal da Petrobras participar da exploração de petróleo nos campos do Pré-Sal (Saad-Filho; Morais, 2018). Boito Jr. (2016, p. 25) esclarece que

[...] os conflitos de classe nem sempre se apresentam como tal; eles aparecem mascarados. [...] Os banqueiros não dizem que defendem a elevação da taxa de juros para aumentar o lucro dos bancos, mas sim para combater a inflação. [...] Na crise atual, esse fenômeno da dissimulação aparece, de modo exemplar, na pretensa luta contra a corrupção.

Para Saad-Filho e Morais (2018, p. 230-231).

[...] a burguesia internacionalizada teria dificuldade em fazer campanha por seus objetivos reais de enfraquecer a indústria doméstica, desmontar a Petrobras, eliminar a política de conteúdo local e reduzir os direitos trabalhistas. No entanto, se esses interesses forem disfarçados pelo senso comum do “combate à corrupção”, as mudanças políticas poderão ser incluídas no pacote posteriormente, a despeito dos interesses da grande maioria.

Isto é, o modelo de coalização conciliatória acabou quando os maus resultados econômicos do país refrearam a política do ganha-ganha e o neoliberalismo viu algumas de suas iniciativas minadas pelo governo do PT, tratando logo de depô-lo e evitar ameaças ao sistema de acumulação (Saad-Filho; Morais, 2018). Para tanto, a saída neoliberal foi instituir um governo autoritário por via de golpe institucional. Inclusive, para Cara e Nascimento (2021, p. 16), embora as repercussões da deposição da Dilma Rousseff estejam ainda sendo estudadas, “[...] no âmbito da opinião pública, já é quase consenso que Jair Messias Bolsonaro jamais seria presidente sem a queda da presidenta Dilma e a ascensão de Michel Temer”.

### **2.3 O neoliberalismo autoritário e suas interferências na política de educação: educação infantil do direito ao amparo**

Segundo Saad-Filho e Morais (2018, p. 261), o autoritarismo neoliberal que avança sobre o mundo é resultado de três processos: “[...] a crise das economias, dos sistemas políticos e das instituições de representação após a crise financeira global iniciada em 2007; a decomposição das democracias neoliberais; e o sequestro do descontentamento de massas pela extrema direita”.

As crises são decorrentes da queda no processo de acumulação, inerentes ao caráter contraditório do modo de produção capitalista. A própria forma do capitalismo se organizar gera as condições das crises que no capitalismo são cíclicas e sucessivas. O movimento do capitalismo é, por essência, concentrador e centralizador. Eis aí a gênese da crise.

A crise financeira internacional, iniciada em 2007, logo se alastrou pelo mundo e, claro, atingiu também economias periféricas como o Brasil. Fato é que a política de desregulamentação da economia, impressa pelo neoliberalismo, a chamada mão invisível do mercado que tudo controla, juntamente com a corrupção entre os representantes do Estado e os interesses do capital, foram as causas da expansão desenfreada das fraudes no sistema financeiro que causaram a crise espalhada pelo mundo (Mészáros, 2009). Conforme esclarece Harvey (2014), o Estado neoliberal, na sua função de restaurador do poder de classe, por meio de políticas redistributivas, reverte recursos que seriam direcionados à classe pobre, diretamente para os ricos, utiliza também os códigos regulatórios para privilegiar os grandes conglomerados capazes de usar de *lobby* e aparelhar a máquina estatal na busca dos próprios interesses, além disso, pode também se valer da força para reprimir a contestação dos dissensos, disso decorre a necessidade de aparato militar-policial fortalecido e bem pago, especialmente nos governos autoritários.

Quando as fraturas do sistema ficam expostas da maneira que foram reveladas pela crise do mercado imobiliário, é comum os questionamentos aparecerem e reformulações ou contravenções serem propostas. Então, em tese, esse sistema perde sustentação e suas bases ficam estremecidas. Foi justamente isso o que ocorreu após a crise do mercado imobiliário de 2007, o neoliberalismo teve sua fraqueza exposta, a desregulamentação desenfreada da economia pode suscitar o caos e implodir o sistema financeiro mundial (Mészáros, 2009).

Ora, a partir dessas perspectivas, as teses de contestação são propagadas e o neoliberalismo precisa fazer reformulações para continuar sobrevivendo. Uma dessas reformulações foi o recrudescimento de suas forças sob o viés do neoliberalismo autoritário. Apesar disso, os líderes autoritários no Brasil e em outros países como Estados Unidos não precisaram pegar em armas para tomarem o poder, antes usaram artimanhas comunicativas, jurídicas e políticas para desarticular as forças de esquerda, quer seja pelo sequestro de causas populares, que surgiram no cenário político, a exemplo do que ocorreu com o Movimento Passe Livre, em 2013, quer seja pelo golpe institucional sob o verniz do rito legal votado nas Casas

Legislativas, quer ainda pela disparada de *fake news*<sup>11</sup>, nas campanhas eleitorais (Saad-Filho; Morais, 2018). Nos termos de Saad-Filho e Morais (2018, p. 262-263),

[...] em particular, os líderes autoritários na Áustria, nos Estados Unidos, na Hungria, na Índia, na Itália, na Polônia, na Rússia, na Tailândia, na Turquia e em outros países tomaram o poder não por meio de milícias ou confrontos de rua contra um forte movimento comunista, mas, ao contrário, por meio de ardis apoiados por publicidade cara, tecnologias modernas, agitação planejada e força bruta, visando a impor um programa radicalmente neoliberal justificado por um discurso conservador. Não se trata de uma política de massas organizadas, mas de artimanhas de vigaristas ambiciosos, demagogos sedentos de poder e ilusionistas que aprenderam a explorar as fraturas da ordem neoliberal.

Segundo Harvey (2014), para lidar com a ampliação do descontentamento popular frente à intensificação da rigidez das medidas neoliberais, surge o neoconservadorismo autoritário como uma forma de reação ante a queda do consentimento da população. Cabe frisar que, como bem demarcado por Saad-Filho e Morais (2018), no Brasil o descontentamento popular foi capturado pela extrema direita, sendo utilizado para recompor suas bases e avançar nas disputas pelo projeto societário brasileiro, e isso vai reverberar nas concepções de políticas públicas. O neoconservadorismo de cunho autoritário, por seu turno, conforme Harvey (2014, p. 209), “[...] mantém o impulso neoliberal de construção de liberdades de mercado assimétricas, mas torna explícitas as tendências antidemocráticas do neoliberalismo por meio do recurso a meios autoritários, hierárquicos e mesmo militares para manter a lei e a ordem”. O neoconservadorismo utilizado pela extrema direita para constituir bases de sustentação popular e reunir capital político, pode ser visto como um dos suportes ideológicos do neoliberalismo autoritário, que expõe em determinada medida a incompatibilidade das restritas democracias neoliberais de preservar os direitos sociais e civis, trazendo à tona o caráter antidemocrático e autoritário do seu projeto de poder.

Os neoconservadores atuam sobre uma das contradições do neoliberalismo, qual seja a do individualismo exacerbado, que fratura o tecido social. Dessa forma, os pontos de afastamento entre os neoconservadores e o neoliberalismo puro - “[...] preocupação com a ordem como resposta ao caos de interesses individuais” e “[...] moralidade inflexível” - de certa forma, vão produzir os valores morais que formam o elemento de coalização que unifica a elite dominante com a base eleitoral (Harvey, 2014, p. 92). Como o neoconservadorismo é, conforme Harvey (2014, p. 92), “[...] perfeitamente compatível com o programa neoliberal de governança

---

<sup>11</sup> Fonte: TARDÁGUILA, Cristina. Brasil importou o que houve de pior na eleição dos EUA e no referendo do Brexit, **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/09/24/brasil-eua-brexite-noticias-falsas/>. Acesso em: 08 jan. 2022.

pela elite, desconfiança da democracia e manutenção das liberdades de mercado”, a aliança que liga neoliberais e neoconservadores não poderia ser mais frutífera, já que o poderio econômico depende de movimentações políticas para lograr êxito (Harvey, 2014, p. 92).

No Brasil, sob o comando do neoliberalismo autoritário, após o golpe de 2016, o vice-presidente Michel Temer passou a governar o país com o apoio da elite, do judiciário, de boa parte do legislativo e de outras instituições (Saad-Filho, 2020). Com a ascensão de Temer ao poder, houve nítida alteração no projeto societário assumido pelo governo, a classe trabalhadora sofreu repetidos golpes de expropriação, com as chamadas contrarreformas, de dissolução dos direitos sociais, na disputa pelo fundo público, a começar pelo ajuste fiscal implantado pela Emenda Constitucional 95/2016, que impactou diretamente o financiamento das políticas públicas.

Tal qual aconteceu na economia para justificar a necessidade de implantação do neoliberalismo, nos anos 1990 no Brasil, o discurso de “modernização” chegou à escola pública, sob pretexto de inserir a educação no contexto do século XXI e de torná-la mais atrativa para os jovens. Nesse passo, um conjunto de contrarreformas educacionais foram propostas e começaram a ser implementadas, no governo golpista de Michel Temer (2016-2018), por via da Medida Provisória nº746/2016, posteriormente positivada pela Lei nº13.415/2017, que instituiu a reforma do ensino médio, bem como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Isso, claro, costurado pelo movimento empresarial Todos Pela Educação (TPE), que Cara e Nascimento (2021, p. 17) caracterizam como uma Organização Não Governamental (ONG), criada em 2006, “[...] uma personalidade pública coletiva para influenciar as políticas educacionais de acordo com suas concepções e interesses”. Além da política de ajuste fiscal implementada pela EC 95/2016, que promoveu diminuição drásticas dos recursos direcionados às políticas sociais.

Ainda, para Cara e Nascimento (2021), é após o golpe de 2016 que o Todos Pela Educação passa a exercer maior influência na agenda governamental, ao passo que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação perde espaço.

Sinalizando que a interlocução do Poder Executivo com a sociedade civil tomava outros rumos, após o processo de impeachment da presidenta eleita Dilma Rousseff, Temer concedeu às associações, institutos e fundações empresariais o espaço programático de sua gestão. Foi assim que o TPE reemergiu no governo Michel Temer, que se abriu como uma *janela de oportunidade* para todo o campo empresarial do qual a ONG faz parte (Cara; Nascimento, 2021, p. 17, grifos dos autores).

No que diz respeito à educação infantil na gestão de Temer, a concepção do serviço público prestado para o atendimento das crianças foi rapidamente alterada, a perspectiva assistencialista, de viés compensatório, retornou com força, como ficou exemplificado pelo Programa Criança Feliz<sup>12</sup>, principal projeto do governo golpista para a primeira infância (Neris; Momma, 2019). Também foi acentuada a redução de recursos destinados para o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)<sup>13</sup> e o Brasil Carinhoso<sup>14</sup>(Fernandes, 2018).

Já a eleição de Bolsonaro demonstrou que, na sua fase autoritária, o neoliberalismo tende a utilizar, como diz Saad-Filho e Moraes (2018, p. 201), “figuras napoleônicas”, encarnadas na ideia do mito heroico, com discursos salvacionistas incoerentes, que transitam do santo ao profano, com abordagens confusas sobre a realidade, cuja imagem se promove constantemente como centro de comunicação direta com o povo e em insubordinação às instituições, mas são fortemente comprometidas com as medidas de ajuste fiscal e os interesses do capital.

No governo Bolsonaro, foi uma constante o ataque à educação por via do desfinanciamento, perseguição e desmoralização de professores sob pressuposto da existência do chamado “marxismo cultural”. A corrente conservadora que ganhou destaque no Planalto clamou pela “neutralidade da educação” e o fim do suposto doutrinação de esquerda nas escolas e universidades, o que denomina de “desideologização da educação”, foi atuante na defesa do projeto Escola Sem Partido<sup>15</sup> e na desvalorização econômica e social do trabalho docente (Lima, 2021, p. 445).

Viu-se insurgir um apartidarismo de mentira, porque sempre esteve filiado a partidos e eivado de ideologias conservadoras de extrema-direita na formulação de políticas públicas

---

<sup>12</sup> O Programa Criança Feliz foi lançado em 2016 sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) para atender por meio de visitas domiciliares gestantes e bebês e crianças de 0 a 6 anos beneficiárias do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O Criança Feliz retomou a concepção da educação de caráter compensatório, bem com a sobreposição e fragmentação de programas (Neris; Momma, 2019).

<sup>13</sup> O Proinfância é um programa do governo federal “[...] voltado para os municípios e o Distrito Federal, entrou em vigor com a Resolução nº 6 de 24 de abril de 2007, tendo como alvo principal a construção de creches, pré-escolas e a obtenção de equipamentos e imobiliários para a EI” (Geraldo, 2023, p. 157).

<sup>14</sup> O Brasil Carinhoso é um programa do governo federal criado em 2012, “com a proposta de ações intersetoriais e relacionado ao Plano Brasil sem Miséria, um de seus focos foi ampliar a quantidade de matrículas nas creches para crianças cujas famílias eram parte do Programa Bolsa Família” (Geraldo, 2023, p. 163).

<sup>15</sup> O Escola Sem Partido foi fundado em 2004, por Miguel Nagib, advogado e procurador do estado de São Paulo, “tendo como objetivo acabar com a doutrinação ou ideologização nas escolas”, [...] cuja mobilização se realiza em torno da promoção do medo, ou nos termos de Dantas (2022, p. 37) “pânico moral”, movimento facilmente permeável na esfera religiosa fundamentalista. “O Escola Sem Partido ao defender a neutralidade ideológica nas escolas de educação básica – como se isso fosse possível-almeja enquadrar ou criminalizar os professores ditos ‘doutrinadores’, impondo as crenças e valores das famílias dos/as estudantes” (Dantas, 2022, p. 37).

antidemocráticas. Enfim, promoveu-se a desconfiança e a consequente vigilância em cima do trabalho docente. Seguindo nesta linha, as grandes bandeiras do governo Bolsonaro que contribuíram para o retrocesso da educação pública e democrática foram o *homeschooling*<sup>16</sup> e a militarização da educação sob o argumento da ampliação das possibilidades de modelos pedagógicos. Isso desvirtuou diversos preceitos constitucionais como o direito à educação das crianças e adolescentes, sendo dever do Estado e da família promovê-la em colaboração com a sociedade, no caso da educação domiciliar, além da garantia do acesso e permanência em igualdade de condições, bem como o princípio da gestão democrática, no caso do modelo cívico-militar de educação.

Para acentuar ainda mais o desconforto provocado pelo neoliberalismo de cunho autoritário, em 2020, a pandemia de Covid 19<sup>17</sup> alastrou-se em escala mundial, obrigando a adoção de medidas de emergência sanitária como o isolamento social e o fechamento de locais de possível aglomeração de pessoas e considerados executores de serviços não essenciais, naquele momento, como comércio, escolas, universidades, igrejas, entre outros. A pandemia de Covid-19 provocou alterações bruscas no modo de viver, nas interações sociais, que passaram a contar com a mediação tecnológica, bem como nas taxas de arrecadação dos entes governamentais, que num primeiro momento declinaram, para em um segundo, reagirem, com o aumento de preços e a alocação de recursos na economia, decorrente do auxílio emergencial<sup>18</sup> (Alves *et al.*, 2020; Pereira *et al.*, 2023).

No Brasil, a pandemia de Covid-19 serviu também para deixar estabelecido junto a parte da mídia hegemônica, do judiciário, do legislativo e da população, a insustentabilidade de um governo autoritário que menospreza as instituições para a formação dos consensos necessários à governabilidade e à sustentação da democracia ainda que restrita.

Segundo Lamosa (2020, p. 14-15), duas correntes disputaram o direcionamento ou projeto de educação brasileiro: “a frente social-liberal” e a “frente liberal ultraconservadora”. A Fundação Leman e o Todos Pela Educação (TPE) são expoentes da primeira frente e a segunda frente é composta por “[...] militares, a lumpemburguesia e setores ligados a teologia

<sup>16</sup> De acordo com o Portal do MEC, a regulamentação da educação domiciliar “estava entre as prioridades dos primeiros 100 dias de governo” Bolsonaro. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/educacao-domiciliar>. Acesso em: 12 nov. 2022.

<sup>17</sup> “A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo Coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global”. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/c/covid-19>. Acesso em: 20 nov. 2024. Em 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou a Covid-19 como uma emergência de saúde pública em escala mundial. No Brasil, os estados acabaram por decretar a necessidade de isolamento social, diante da inércia do governo federal.

<sup>18</sup> “O Auxílio Emergencial foi um benefício financeiro criado para garantir renda mínima aos brasileiros em situação de vulnerabilidade durante pandemia de Covid-19”. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/servicos/auxilioemergencial>. Acesso em: 20 nov. 2024.

da prosperidade, tanto entre as igrejas evangélicas, quanto entre setores ultraconservadores da Igreja Católica” (Lamosa, 2020, p. 15).

A frente social-liberal, representada na figura do TPE, é composta pelos mais afortunados empresários do país, donos de grandes conglomerados em diversos setores como financeiro, industrial, agroindustrial e educacional. A Fundação Lemann, por exemplo, tem como um dos seus braços o conglomerado da educação privada Grupo Salta, antiga Eleva, uma das maiores redes de educação básica do Brasil. Portanto, a disputa pelo projeto educacional da educação básica pública brasileira não pode ser remetido à incidência da sociedade civil desinteressada sob o debate público e das casas legislativas em torno da educação, antes representa a união do bloco empresarial para disputar a concepção e o direcionamento dessa política pública, bem como o fundo público direcionado ao setor, inculcar preceitos do empreendedorismo empresarial na subjetividade dos estudantes e encaminhar o projeto de privatização da educação básica pública.

A frente liberal ultraconservadora ganhou destaque no campo educacional no governo Bolsonaro e o aparelhamento do Ministério da Educação (MEC) chegou a tal ponto que “o segundo e o terceiro escalões” foram “divididos entre os defensores do movimento Escola Sem Partido (ESP), defensores do homeschooling, militares, olavistas e ultraconservadores” (Dantas, 2022, p. 35). Em suma, a agenda do governo Bolsonaro para a educação foi de um retrocesso sem tamanho. Para Lima (2021, p. 446) “o governo Bolsonaro, desde o início, manteve o seu propósito de defender uma educação extremamente neoliberal conservadora, com ênfase em agendas ancoradas” na moralidade.

A frente liberal ultraconservadora não se restringe a segmentos religiosos e militares, segundo Lamosa (2020), é composta também por um conjunto de empresários, tendo como expoentes Rubem Menin, cofundador da construtora MRV Engenharia, que, surpreendentemente, é uma das mantenedoras do TPE, e Luciano Hang, proprietário da Havan, além daqueles que compõem o Instituto Brasil 200, os quais financiaram a campanha eleitoral de Bolsonaro em 2018.

A frente liberal ultraconservadora apresentou convergências com a frente social-liberal representada pelo TPE, especialmente no que diz respeito à privatização da educação pública da creche até a educação superior por via da transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, para que ela ofereça o atendimento educacional, “na defesa de um currículo tecnicista, na elaboração e difusão de formas e instrumentos de controle do trabalho realizado nas escolas e na agenda que resultou na aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) [...] e na contrarreforma do Ensino Médio” (Lamosa, 2020, p. 17). Divergiram quanto ao projeto de

militarização das escolas, da Escola Sem Partido e das questões relativas à chamada “ideologia de gênero” (Lamosa, 2020). Para Lamosa (2020), as duas frentes são expressão do domínio burguês que difunde sua ideologia por dentro do aparelho escolar na tentativa de formatar a seu molde a sociabilidade das novas gerações. O autor ainda esclarece que

[...] o golpe desferido em 2016 foi a porta para a realização do mais amplo conjunto de contrarreformas na educação nos últimos anos, desde o estrangulamento orçamentário, até as mudanças produzidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira. O golpe foi para a educação, portanto, a estratégia nos marcos da autocracia burguesa e na conjuntura de ascensão fascista para recalibrar a formação dos trabalhadores, ajustando essa formação aos processos de uberização do trabalho que exigem: conformismo, adaptabilidade, empatia, cooperação e um conjunto de competências socioemocionais que devem ser a base da elaboração de um trabalhador despojado de tudo, inclusive de sua consciência de classe (Lamosa, 2020, p. 18).

No que concerne à educação infantil, a concepção, o desenho de políticas e as propostas permaneceram distorcidas no governo Bolsonaro, assim como a concepção e projeto de sociedade. Isso a ponto de o governo federal e a sua equipe trabalharem para instituir o *voucher* (vale-creche). No corpo do texto que estabeleceu o Auxílio Brasil, programa que substituiu o Bolsa Família, sorrateiramente, estava embutido a ideia de *voucher*, ou seja, subsídio (valor) transferido à família em situação de pobreza para que matriculasse suas crianças de 0 a 48 meses em creche privada, conforme dispõe os artigos 6º e 7º da Medida Provisória nº 1.061<sup>19</sup>, de 9 de agosto de 2021.

Art. 6º O Auxílio Criança Cidadã será concedido, para acesso da criança, em tempo integral ou parcial, a creches, regulamentadas ou autorizadas, que ofertem educação infantil, nos termos do regulamento.

Art. 7º Será elegível para o recebimento do Auxílio Criança Cidadã o responsável por família, preferencialmente monoparental, que receba os benefícios previstos no caput do art. 3º, e que tenha crianças de zero até quarenta e oito meses incompletos de idade, condicionado:

I - à ampliação de renda identificada mediante atividade remunerada ou comprovação de vínculo em emprego formal; e

II - à inexistência de vaga na rede pública ou privada conveniada que atenda às necessidades da família.

§ 1º A ampliação de renda identificada mediante atividade remunerada prevista no caput considera, para efeitos do Auxílio Criança Cidadã, os empregados autônomos, empreendedores individuais, profissionais liberais ou aqueles que obtiverem aumento de renda mediante atividade remunerada registrada no CadÚnico.

§ 2º Na hipótese de a família beneficiária deixar de atender algum dos critérios de elegibilidade ao Auxílio Criança Cidadã, o auxílio poderá ser mantido até que a criança complete quarenta e oito meses de idade ou até o término do ano letivo em que esteja matriculada, condicionada à permanência da família no CadÚnico.

<sup>19</sup> O vale-creche não foi efetivado, pois acabou tendo os artigos referentes a sua regulamentação no Decreto nº 10.852/2021 revogados pelo Decreto nº 11.013/2022.

A gestão de Bolsonaro, sob pressuposto do neoliberalismo autoritário e do gerencialismo, considera que o Estado deve ser pequeno, mas forte. Pequeno no sentido de “desinchado”, com redução de funcionários e atribuições, e aberto ao processo de mercantilização e desregulamentação e forte no sentido de exercer o controle sobre as metas e processos. Forte para atender aos interesses do mercado, realizando o controle e pequeno para o cuidado da população na oferta de proteção social. Ou seja, descentraliza o financiamento, mas centraliza o currículo e os testes padronizados, além de padronizar as metas a serem atingidas, sem primar pela qualidade dos serviços ofertados, o que serve para reforçar as desigualdades já existentes criando um verdadeiro “*apartheid* social”.

Nesse paradigma autoritário e gerencialista, para as populações mais pobres passam a ser oferecidos acesso a serviços de qualidade duvidosa. Grosso modo, é um pacote de política pobre, sendo oferecido para a camada mais carente em termos econômicos da população, o que torna ainda mais desigual o sistema educacional.

Nesse sentido, cabe salientar que, com base em Boschetti (2009), a política pública é fundada a partir de determinada concepção de Estado e projeto societário, está inserida em um contexto sócio-histórico e político, de modo a facilitar ou dificultar a aderência a certas pautas, e sofre influências institucionais, a partir das disputas de grupos de interesses e ideologias. Na análise de Boschetti (2009, p. 7, 5), é necessário compreender a política social “em sua múltipla causalidade, bem como sua múltipla funcionalidade”, sendo ela “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico”. Para a autora, as dimensões históricas, econômicas e políticas, “não devem ser entendidas como partes estanques que se isolam, superpõem ou se complementam, mas como elementos de um todo profundamente imbricado e articulado” (Boschetti, 2009, p. 8).

É diante desse cenário de instabilidade política, pós-golpe de 2016, autoritarismo, neoconservadorismo, recuo intenso dos gastos em políticas sociais e crise sanitária em escala mundial que ocorre a tramitação da PEC 15/2015, a aprovação do Fundeb permanente e o início da implementação do fundo. Como afirmam Fernandes e Bassi (202, p. 744), o Fundeb permanente foi “implantado em fase de crise econômica intensificada pela crise sanitária e também pela austeridade fiscal”. Não foi por acaso que o Fundeb permanente foi palco de intensas disputas em um processo de correlação de forças desfavoráveis ao campo progressista, no qual o campo privatista e o conservador atuaram com maior protagonismo frente à ascensão da extrema direita na direção de um projeto societário embasado pelo neoliberalismo e neoconservadorismo autoritários.

## 2.4 Fundeb permanente: as disputas em torno das proposições e desenho do fundo

Como o Fundeb em decorrência do seu caráter transitório já nasceu com data prevista de encerramento determinada pela EC 53/2006 para o final de 2020, as discussões para debater uma nova proposta para a continuidade do fundo começaram em 2015, com a tramitação da PEC 15/2015 de autoria da deputada Raquel Muniz, do Partido Social Democrático (PSD) de Minas Gerais, tendo textos substitutivos com relatoria da professora Dorinha Seabra Resende do Democratas (DEM) de Tocantins. Muito embora outras PECs, como a PEC 24/2017 e a PEC/2019 tenham tramitado no Congresso Nacional concomitantemente a PEC 15/2015, fora essa e seus substitutivos que prevaleceram até a votação final com a promulgação da EC 108/2020 (Cara; Nascimento, 2021).

De acordo com Frantz e Schmidt (2023, p. 6), a tramitação da PEC 15/2015 perpassou duas legislaturas, envolveu, além dos parlamentares, 35 atores sociais e políticos, entre “instituições de ensino e associações de pesquisa em educação; entidades representativas, institucionais e de movimentos, organizações empresariais; e estrutura do governo federal”, tendo proeminência na participação em todas as fases do processo 9 dessas entidades com demarcação formal de posição, sendo elas: Universidades Públicas, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Todos pela Educação (TPE), Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Cabe salientar a ausência do governo federal em parte expressiva das discussões sobre o novo Fundeb, aparecendo de última hora com a proposta de “[...] manter o percentual em 10% de complementação da União e direcionar outros 5% dos recursos constitucionalmente vinculados à educação para programas de transferência direta de renda, o que se caracteriza como ilegal”, pois não são despesas consideradas juridicamente como MDE (Frantz; Schmidt, 2023, p. 13).

No decorrer da tramitação da PEC 15/2015 e de seus substitutivos, foram pontos de divergências e intensos debates entre os diversos grupos: o percentual de complementação da União; o formato de distribuição dos recursos, formação de um fundo único conforme a modalidade do VAAT, ou de modelo híbrido, usando a estrutura VAAF somada a do VAAT para os novos recursos; proibição do uso do Salário-Educação na complementação da União; incorporação do Custo-Aluno-Qualidade (CAQ) como referência de padrão mínimo de

qualidade; destino das receitas do fundo, exclusivo para escolas públicas, ou passível de financiar também escolas privadas com e sem fins lucrativos; o percentual a ser reservado à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício; a exclusão do pagamento de inativos e a distribuição dos recursos baseado na melhoria de gestão, atendimento e aprendizagem na modalidade VAAR (Frantz; Schmidt, 2023; Cara; Nascimento, 2021).

De acordo com Cara e Nascimento (2021), Frantz e Schmidt (2023) e Gluz (2021) duas organizações disputaram ponto a ponto os rumos da legislação do novo Fundeb com proeminência no Congresso Nacional: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e o Todos pela Educação (TPE).

A CNDE, criada em 1999, de acordo com Gluz (2021, p. 3), “[...] é uma rede cujo Comitê Diretivo é composto por diversas entidades da sociedade civil, como movimentos e sindicatos”<sup>20</sup>. Já o TPE foi fundado em 2006, apresenta-se como uma organização da sociedade civil que busca incidir nas pautas da educação, atuar na produção de conhecimento, articulação e monitoramento do setor educacional (TPE, 2020). O TPE conta com o apoio e financiamento do grande capital brasileiro, por meio de suas fundações ou institutos, a exemplo do Itaú, Vale, Gol, MRV Engenharia, Natura, Unibanco, Bradesco, isto sem falar da representação de destaque da Fundação Lemann e Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.

Buscando incidir nas discussões, formulações e decisões sobre o novo Fundeb, o TPE apresentou o documento “Educação já: Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica”, no qual aborda a problemática do financiamento da política educacional, tendo como foco a gestão, advogando que o aumento do gasto deve estar atrelado à melhoria da gestão e avanços nos resultados, o que entendem como ampliação dos índices das avaliações em larga escala (TPE, 2018).

A CNDE apresentou diversos estudos, entre eles o “Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação” (CNDE, 2019b), que aborda a necessidade de se articular a distribuição da complementação da União de forma híbrida, para não causar prejuízos à organização dos entes subnacionais já consolidada como plano de carreira, manutenção das escolas e demais aspectos da política educação de âmbito municipal e estadual, que necessitam de previsibilidade e regramento objetivo e claro, respeitando, assim, o formato

---

<sup>20</sup> São partes integrantes do Comitê Diretivo da CNDE: “Ação Educativa; ActionAid; Associação Nacional em Pesquisa de Financiamento da Educação (FINEDUCA); Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF); Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA-CE); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE); Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME)” (Gluz, 2021, p. 3).

VAAF do Fundef/Fundeb que perdurou por mais de 20 anos e permitindo a integração de dois modelos o VAAF, atual modelo do Fundeb, e o VAAT para que os novos recursos possam equalizar ainda mais a oferta educacional no país. Segundo Cara e Nascimento (2021, p. 18), esse estudo

[...] criou o termo e o vitorioso conceito de sistema híbrido de distribuição de recursos. Essa metodologia mantém o Fundeb condizente com a tradição de 20 anos de políticas de fundos (com a manutenção do VAAF), mas destinando os novos recursos (representados pela maior contribuição da União) com a metodologia do VAAT, o que beneficiaria municípios menores.

Em articulação com a Fineduca, a CNDE apresentou em audiência pública o estudo “O sistema híbrido e o direito à educação: acesso e qualidade” (CNDE, 2019a), que faz uma comparação entre as propostas da CNDE e do TPE. O estudo desmonta a lógica argumentativa da proposição da entidade ligada ao movimento empresarial, acompanhada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), que sustenta ser possível melhorar os resultados educacionais e outros índices, com um incremento pequeno de 5% a mais de recursos na complementação da União e uma distribuição mais equitativa via VAAT puro, deixando claro que o sistema híbrido seria mais efetivo do que o VAAT puro e que com aumento mais substantivo na complementação da União, um quantitativo maior de matrículas e redes de ensino seriam atingidos (Cara; Nascimento, 2021).

Para Cara e Nascimento (2021), embora o TPE, juntamente com outras instituições e fundações empresariais, tenha ganhado força após a deposição da presidenta Dilma Rousseff em 2016 e a ascensão de Michael Temer, com relação ao Fundeb permanente,

[...] houve uma concorrência entre coalizões, sem a definição de uma hegemonia e um monopólio, em que se pese a desigualdade de recursos de poder econômico entre CNDE e TPE, ampliada ainda pelo contexto político favorável à posição de base empresarial e contrário ao programa do direito à educação (Cara; Nascimento, 2021, p. 19).

Conforme os autores, no que diz respeito ao Fundeb permanente, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação obteve vitória sobre o Todos pela Educação em questões fundamentais para o financiamento da educação básica como: o modelo híbrido em oposição ao VAAT puro defendido pelo TPE; a não inclusão do Salário-Educação na complementação da União; complementação da União de 23% ao fundo, contra os 15% que advogava o TPE; o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) firmados na constituição; impedimento da abertura na legislação que o Partido Novo na figura

de Tiago Mitraud queria criar para que recursos públicos fossem transferidos para instituições privadas no âmbito do ensino fundamental e ensino médio (Cara; Nascimento, 2021).

O projeto de educação básica pública a ser estabelecido no país vêm sendo fortemente disputado, tanto na sua concepção e diretrizes, quanto no formato e mecanismos de financiamento. As disputas em torno dos encaminhamentos legais do Fundeb permanente aclararam o tensionamento entre dois projetos divergentes para a educação básica, um sob o comando do TPE, baseado na boa gestão dos gastos, sem aumento dos recursos; outro defendido pela CNDE e outras entidades progressistas “[...] que aponta a necessidade de aumentar os gastos em educação básica a fim de aumentar a qualidade da educação pública brasileira” (Gluz, 2021, p. 8). Ou seja, o TPE é um braço do movimento empresarial que busca influenciar os rumos da política educacional, conter o avanço dos recursos aplicados na educação revertido às instituições públicas e encaminhar o projeto de privatização da educação básica.

O TPE trabalha para paralisar os recursos aplicados em educação em patamares aquém dos custos reais, sob o argumento de que é preciso melhorar a gestão, ao passo que a CNDE, Fineduca e outras entidades ligadas ao movimento progressista batalham para garantir os recursos necessários para viabilizar a melhoria da qualidade da educação básica, considerando as condições adequadas da oferta educativa.

Em época de avanço das ideias neoliberais com ênfase no autoritarismo e na austeridade fiscal, as despesas sociais responsáveis por assegurar os direitos sociais passam a ser encaradas como incompatíveis com o desenvolvimento econômico, pesadas por demais ao orçamento público, sendo o receituário neoliberal a redução drástica de financiamento para as políticas sociais, que se traduz em sucateamento, desresponsabilização do poder público e facilita a permeação de elementos privatizantes. Nesse sentido, analisar os recursos empenhados por União, estados/Distrito Federal e municípios na função educação e na subfunção educação infantil, bem como a responsabilidade quanto à oferta educacional para a primeira infância, pode aclarar o compromisso de cada ente federado com o desenvolvimento das novas gerações. O próximo capítulo tem a incumbência de perseguir tal tarefa.

### **3 RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS AO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL PELAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO, DE 2015 A 2023, E INDICADORES DE ATENDIMENTO DA CRECHE E DA PRÉ-ESCOLA**

Após a garantia legal do direito e a construção de uma identidade própria, que passa por um processo em mudança, a educação infantil tem como principal meta conseguir atender de fato as crianças, de existir como possibilidade aos que desejem frequentá-la. Para tanto se faz necessária a destinação de recursos financeiros de todos os entes federados (Nascimento, 2012, p. 183-184).

Este capítulo objetiva analisar os recursos públicos destinados ao financiamento da educação infantil pelas três esferas de governo, de 2015 a 2023, bem como investigar os indicadores de atendimento da creche e da pré-escola. Para tanto, buscou-se dados das despesas empenhadas na função educação e subfunção educação infantil, a fim de verificar o volume de recursos destinados pelos entes locais e pelo governo federal para garantir o direito à educação básica, e, especificamente, à efetivação da educação da primeira infância, dentro de um contexto sócio-histórico, econômico, político e fiscal conturbado e complexo, com medidas de exceção nunca imaginadas, como isolamento social e emergência sanitária, que impediu o funcionamento de grande parte das atividades em 2020 e parte de 2021, em decorrência da pandemia de Covid-19. Buscou-se também, a partir dos indicadores de atendimento da creche e da pré-escola, compreender os desafios que se colocam para a efetivação da oferta educativa para bebês e crianças pequenas e apontar por meio de projeção de cenário qual seria a necessidade de vagas pelo menos para cumprir as metas do PNE (2014-2024).

Entender o lugar da educação infantil dentro do conjunto de receitas disponibilizado por municípios, estados/DF e União para o seu financiamento, e não apenas da parcela referente à metade do VAAT do Fundeb permanente, recentemente destinada a essa etapa da educação, é importante para a compreensão do todo, isto é, do montante de recursos direcionado para a primeira etapa da educação básica, possibilitando um comparativo entre o volume total de recursos e os valores da priorização da educação infantil garantidos pela terceira geração da política de fundos, a fim de, a partir da dimensão real dos valores alocados, não supervalorizar, nem subestimar as potencialidades do novo mecanismo, mas situá-lo dentro da realidade concreta na sua dinâmica multifacetada.

No financiamento da educação é imprescindível buscar integração das informações, pois há uma relação de interdependência entre os recursos alocados e o contexto sócio-histórico, econômico e político. Nesse sentido, trabalhar em uma perspectiva abrangente é fundamental para desvelar as interrelações que atravessam o componente financiamento da educação, pois existe todo um conjunto amplo de fatores que exercem influência direta sob as alocações orçamentárias que possibilitam garantir o direito à educação.

Os indicadores de atendimento da creche e da pré-escola, por sua vez, apresentam as desigualdades no acesso à educação infantil, especialmente, para os bebês e crianças de 0 a 3 anos, além de revelar a densidade dos desafios que se colocam para materialização desse direito.

### **3.1 Recursos públicos empenhados na função educação pelas três esferas de governo, de 2015 a 2023**

Os orçamentos públicos em todas as esferas administrativas contêm um conjunto de vinte e oito funções orçamentárias, dentre elas, a função educação, e pode-se examinar em cada município ou unidade federativa brasileira os valores empenhados nesta função e, também, aqueles destinados para as subfunções que compreendem aqueles recursos relacionados à educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino profissional, educação de jovens e adultos, educação especial, educação básica em geral, além do ensino superior.

Os recursos públicos destinados à função educação pelas três esferas de governo, considerando as despesas empenhadas<sup>21</sup>, isto é, aquelas cujo Estado, por meio de agente público competente, assumiu o compromisso de pagar, desde que o objeto do contrato seja entregue conforme o combinado (Jund, 2007), podem ser obtidos por meio do Balanço do Setor Público Nacional, a partir da execução orçamentária consolidada dos municípios, estados, Distrito Federal e União, de 2015 a 2023.

A Tabela 2 demonstra que os recursos públicos empenhados na educação pela União, estados/DF e municípios sofreram retração brusca em dois momentos distintos na série histórica do período analisado. A primeira retração ocorreu em 2016, ano do golpe institucional e ascensão do autoritarismo ao poder, com queda no montante total de R\$ 42 bilhões ou 9%, retraindo de R\$ 515 bilhões para R\$ 473 bilhões. Isso gerou reflexos nas três esferas de governo,

---

<sup>21</sup> Segundo Giacomoni (2022, p. 247), “empenhar a despesa significa enquadrá-la no crédito orçamentário apropriado e deduzi-la do saldo da dotação do referido crédito. Além de possibilitar tal controle, o empenho constitui uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário”. No entanto, caso as despesas empenhadas não sejam devidamente liquidadas, isto é, entregues até o final do exercício financeiro, podem ser canceladas. Essas despesas também podem ser pagas nos exercícios subsequentes.

sendo que os municípios apresentaram a maior perda, 13% ou R\$ 24 bilhões, com retração de R\$ 203 bilhões para R\$ 179 bilhões; seguido por estados 8% ou R\$ 13 bilhões, com declínio de R\$ 169 bilhões para R\$ 156 bilhões; e União que apresentou queda de 4% ou R\$ 6 bilhões, com recuo de R\$ 143 bilhões para R\$ 137 bilhões. Já o segundo momento de recuo dos recursos públicos empenhados na função educação ocorreu em 2020, início do contexto pandêmico, no Brasil, quando o total destinado pelos governo federal e entes locais apresentou queda de 7% ou R\$ 34 bilhões, em relação a 2015, retraindo de R\$ 515 bilhões para R\$ 481 bilhões, índice puxado pela contração dos repasses ao setor educacional pela União (15%) e estados/DF (14%), sendo que a União apresentou queda de R\$ 19 bilhões e estados/DF de R\$ 21 bilhões, ao passo que os municípios tiveram uma pequena elevação de 3% no período em foco contabilizados em R\$ 6 bilhões.

**Tabela 2** - Variação percentual dos recursos públicos empenhados na função educação pela União, estados/DF e municípios, 2015 a 2023, em R\$ bilhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023

Ano	União	Variação %	Estados/DF	Variação %	Municípios	Variação %	Total	Variação %
2015	143	-	169	-	203	-	515	-
2016	137	-4%	156	-8%	179	-13%	473	-9%
2017	137	0%	154	-1%	200	11%	491	4%
2018	138	1%	162	5%	218	8%	518	5%
2019	137	-1%	161	-1%	209	-4%	507	-2%
2020	124	-10%	148	-9%	209	0%	481	-5%
2021	129	4%	185	20%	248	16%	562	14%
2022	137	6%	212	13%	300	17%	649	13%
2023	150	9%	211	0%	303	1%	663	2%
Variação 2015/2020		-15%			-14%	3%		-7%
Variação 2015/2023		5%			20%	33%		22%

Fonte: BSPN, 2015-2023. Elaborado pela autora.

Importante destacar que o movimento de recuo já se desenhava em 2019. Contudo, no segundo ano da pandemia, com as medidas do governo federal de enfrentamento à Covid-19, retomada gradual das atividades (Pereira *et al.*, 2023), aumento dos preços dos alimentos (Oliveira; Cechin, 2021), que já vinha ocorrendo desde 2020, início da vacinação em massa e reaquecimento econômico, os recursos públicos empenhados na função educação tiveram elevação em todas as esferas do governo, sendo que no caso da União essa ampliação dos montantes destinados ao setor educacional, se quer permitiu alcançar o patamar de 2015, fato que prosseguiu até 2022.

Conforme a Tabela 2, apenas em 2023, já no final do período pandêmico, saída dos governos autoritários da gestão federal e revogação da EC 95/2016, houve crescimento efetivo dos recursos empenhados em educação nas três esferas de governo, os quais totalizaram R\$ 663 bilhões, sendo que a União direcionando R\$ 150 bilhões, ainda apresentou um crescimento tímido de 5% ou R\$ 7 bilhões, quando comparado com estados/DF com R\$ 211 bilhões e municípios com R\$ 303 bilhões, que elevaram os repasses para educação em 20% ou R\$ 42 bilhões e 33% ou R\$ 100 bilhões, respectivamente, em relação a 2015.

Cabe ressaltar que os anos que antecederam o golpe institucional foram de grande instabilidade política e econômica. Quando o modelo de coalizção conciliatória dos governos petistas teve suas fragilidades expostas sem o bom desempenho dos ciclos econômicos anteriores, a captura do descontentamento popular pela direita, processo este levado a cabo em 2016 com o impedimento da presidenta Dilma Rousseff e a ascensão do seu vice Michel Temer ao poder (Saad-Filho; Morais, 2018). Aproveitando que a correlação de forças estava favorável com o arrefecimento da esquerda, Temer implementa o “Novo Regime Fiscal”, por meio da EC 95/2016, e diversas contrarreformas contra os direitos dos trabalhadores, deixando claro que um outro projeto de poder e de sociedade estava em curso, do qual o arrocho fiscal e o autoritarismo seriam as tônicas.

O ajuste fiscal rigoroso e as contrarreformas foram parte da estratégia neoliberal de saque pela via institucional das riquezas brasileiras. Como enfatizam Saad-Filho e Morais (2018, p. 256 - 257) “é possível que, para impor uma ordem constitucional mais restritiva aos direitos políticos, de cidadania, tais reformas apenas ocorram por meio da imposição de governos abertamente autoritários”. Já em 2020, a emergência sanitária foi deflagrada pela pandemia de Covid-19, cujo primeiro caso ocorreu no Brasil em fevereiro de 2020 (Alves *et al.*, 2020). “A partir da segunda quinzena de março, em vários estados brasileiros, os estabelecimentos de ensino cessaram as atividades presenciais com base nas normativas que impuseram restrição ao seu funcionamento”, assim como outras atividades consideradas não essenciais naquele momento por razão do risco de contágio em caso de aglomeração (Alves *et al.*, 2020, p. 980). Tendo em vista que os recursos que financiam a educação estão vinculados à capacidade de arrecadação dos entes federados, o ciclo econômico de declínio nas taxas de crescimento ou estagnação podem gerar impacto na garantia do direito à educação (Alves *et al.*, 2020).

As medidas de isolamento social e seus efeitos sobre as atividades econômicas, sociais e fiscais levaram à projeção do cenário de queda na arrecadação tributária (Alves *et al.*, 2020; Pereira *et al.*, 2023). A projeção de queda na arrecadação tributária se confirmou nos primeiros

trimestres do contexto pandêmico, reagindo, posteriormente, com as medidas do governo federal de socorro aos entes subnacionais para enfrentamento da Covid-19, por meio da Lei Complementar (LC) nº 173/2020 (Pereira *et al.*, 2023), além do aumento de preços dos alimentos (Oliveira; Cechin, 2021), que cooperou para conduzir pessoas às filas dos ossos<sup>22</sup>. Para Pereira *et al.* (2023), a crise pandêmica expôs as desigualdades sociais já presentes no Brasil. No âmbito educacional, essas desigualdades se revelaram de diferentes formas, entre as quais destacaram-se aquelas inerentes a condições de oferta educacional das diversas redes, em virtude das diferentes capacidades fiscais para o financiamento da educação (Alves *et al.*, 2020).

Se na comparação entre 2015 e 2020 a contração dos recursos destinados para a educação ocorreu em função do ajuste fiscal imposto por governos autoritários por meio da EC 95/2016, dos reflexos iniciais do isolamento social provocados pela pandemia de Covid-19 na atividade econômica e até mesmo pela medidas de enfrentamento à crise sanitária, social e fiscal do contexto pandêmico que permitiu o congelamento de salários dos servidores públicos<sup>23</sup>, bem como o não cumprimento da aplicação do percentual mínimo de 25% dos recursos vinculados à educação por parte dos governos locais, referendados pela LC nº 173/2020 e EC 119/2022. Na outra ponta, a elevação dos montantes dirigidos à educação de 2021 a 2023 ocorreu em virtude da melhoria da atividade econômica, efeito do aumento de preço dos alimentos e das medidas de enfrentamento ao Coronavírus, como do auxílio emergencial e do auxílio financeiro repassado aos entes subnacionais, e fim do isolamento social mais agressivo, com o início da vacinação em massa, que refletiu no aumento da arrecadação tributária e, por consequência, na elevação das transferências constitucionais, receitas próprias, contribuição de estados/DF e municípios e complementação da União ao Fundeb.

Além disso, cabe ressaltar que, com a aprovação da EC 108/2020, que tornou o Fundeb permanente, houve ampliação das modalidades de complementação e dos recursos destinados pelo governo federal ao fundo. Outro ponto importante a ser destacado é que os recursos da complementação ao Fundeb, além de transferências obrigatórias da União aos governos locais como FPM, FPE, entre outras, foram excluídas da limitação de gastos imposta pela EC 95/2016 (Tanno, 2017). Isso porque, conforme Tanno (2017, p. 12), “as transferências constitucionais

---

<sup>22</sup> Reportagem do Fantástico expõe o aumento da fome no contexto pandêmico no Brasil. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/07/25/fila-para-conseguir-doacao-de-ossos-e-flagrante-da-luta-de-familias-brasileiras-contr-a-fome.ghtml>. Acesso em: 04 abr. 2025.

<sup>23</sup> De acordo com o artigo 8 da LC nº 173/2020, União, estados, Distrito Federal e municípios ficaram proibidos de reajustar salários, conceder progressões, reestruturar carreira, criar novos cargos, contratar sem a vacância do cargo, até 31 de dezembro de 2021, bem como contar o recorte temporal que foi estabelecido no dispositivo para fins de contagem de benefícios como anuênio, triênio, quinquênio, licenças-prêmio ou instrumentos equivalentes, ressalvados para o tempo de efetivo exercício e de aposentadoria.

não são despesas da União no sentido estrito, transitam pelo orçamento federal e constituem-se em receitas dos entes subnacionais”. Isso permitiu alguma margem de ampliação do financiamento da educação básica no contexto de aprofundamento do ajuste fiscal.

Houve recomposição dos recursos dirigidos à educação, especialmente, no âmbito federal, no ano de 2023, no terceiro governo de Lula, como a revogação da EC 95/2016, substituída pelo Novo Arcabouço Fiscal (NAF), estabelecido pela Lei Complementar (LCP) nº 200/2023. Para Salvador (2024, p. 12),

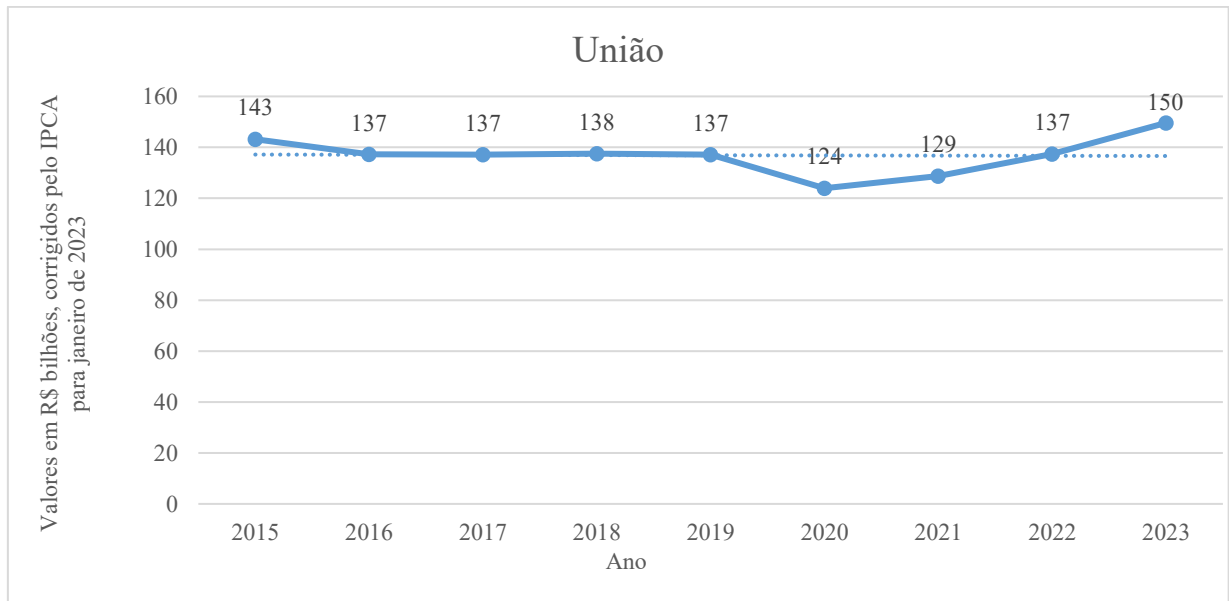
A LCP nº 200/2023, ainda que mais suave que a EC nº 95, vai na contramão da reconstrução de um Estado social, pois é inibidor da expansão dos gastos, principalmente dos gastos discricionários do orçamento público, o que pode impedir o avanço de gastos não obrigatórios, incluindo na política de educação. Para tanto, a nova lei estabelece mecanismos que inibem o crescimento dos gastos sociais no mesmo patamar da evolução das receitas públicas.

O primeiro mecanismo previsto na lei estabelece que as despesas primárias, que englobam os gastos sociais do governo federal, ficam limitadas a 70% das receitas. O outro instrumento é que o crescimento real (acima do IPCA) não pode ser superior a 2,5% ao ano e ser de no mínimo 0,6%. Esses instrumentos são imbricados com as metas de superávit primário, conforme disposto na LCP nº 200/2023.

Com a revogação da EC nº 95, os percentuais mínimos da receita líquida de impostos a serem aplicados na saúde (15%) e na educação (18%) são retomados (Salvador, 2024). No entanto, para esse autor, a longo prazo, os efeitos do Novo Arcabouço Fiscal podem comprometer os gastos mínimos com saúde e educação, porque “[...]essas duas políticas sociais vão acompanhar integralmente a variação das receitas governamentais, enquanto as demais despesas primárias ficarão limitadas a 70% da arrecadação primária” (Salvador, 2024, p. 13). É a ameaça constante do ajuste fiscal permanente para o cumprimento das metas fiscais que encara as políticas sociais como pesadas demais para caberem no orçamento federal tal qual pactuado pela Constituição Federal de 1988.

A partir de agora os recursos empenhados na função educação são analisados mais detalhadamente por ente governamental. O Gráfico 1 mostra a evolução dos recursos empenhados na educação pela União no período de 2015 a 2023.

**Gráfico 1** - Recursos públicos empenhados na função educação pela União, 2015 a 2023, em R\$ bilhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023



Fonte: Elaborado pela autora com dados de BSPN, 2015-2023.

Os recursos empenhados da União direcionados à educação apresentaram movimento de queda, em dois momentos distintos: em 2016, ano do golpe institucional acompanhado de instabilidade política e econômica; e em 2020, ano da crise sanitária global deflagrada pelo Coronavírus. Até 2022, os valores empenhados na função educação pelo governo federal estiveram em patamares inferiores aos R\$ 143 bilhões destinados em 2015, ficando estagnados na casa dos R\$ 137 bilhões, de 2016 a 2022, excetuando-se, 2020 e 2021, em virtude da queda brusca provocada pelo contexto pandêmico e pelo fato de não terem sido aplicados recursos por parte do governo federal no setor para combater os efeitos da pandemia, como alertou Santos e Correia (2021).

Esse congelamento dos gastos federais no setor educacional provocou desfinanciamento da pasta, em especial, em um cenário de instabilidade política, econômica e sanitária, que reclamava maior alocação de recursos e coordenação federativa por parte do governo federal para garantir a oferta educativa dentro do contexto de isolamento social e retorno gradual as atividades presenciais com inúmeras medidas de segurança a serem seguidas para evitar o contágio pelo vírus. Segundo Santos e Correia (2021), durante a pandemia, a educação ficou sem direcionamento por parte do Ministério da Educação e do governo federal, não houve coordenação do poder central, nem formulação ou articulação de estratégias para combater a Covid-19 no campo educacional. O governo Bolsonaro, como afirma os autores,

No campo educacional, o governo somava, até agosto de 2020, seu quarto ministro da educação, dois deles foram substituídos durante a pandemia. No entanto, em nenhum dos quatro, o governo apresentou avanços nesse campo, a não ser cortes nos recursos para a educação, crítica à ciência e ao papel das universidades federais. No que se refere à pandemia, o governo não desenvolveu, nem coordenou ações articuladas como estratégias para a educação básica. Basicamente, dispôs apenas que a merenda escolar pudesse ser repassada para as famílias das crianças, os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola fossem usados para reforçar as atividades de higiene nas instituições escolares e que as escolas pudessem distribuir a carga horária em um período diferente dos 200 dias letivos. Somados a isso, o Governo não estabeleceu diálogo com os atores, associações e sindicatos, nem fez um diagnóstico preciso sobre as condições objetivas das redes e de seus atores, alunos e professores (Santos; Correia, 2021, p. 200).

Cabe salientar que o período em questão foi marcado pela austeridade fiscal, expressão do projeto societário que esteve em curso no país durante os governos de Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), além da crise sanitária imposta pela pandemia de Covid-19, com os seus efeitos na esfera econômica, social e fiscal.

De acordo com Rossi *et al.* (2019, p. 2), “a austeridade pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado, em suas funções de indutor de crescimento econômico e promotor de bem-estar social”. Para os autores, o arrocho fiscal expresso pelos cortes dos recursos direcionados às despesas sociais começou ainda em 2015 e se consolidou com a EC 95/2016, que passou a orientar os gastos públicos.

Após o golpe de 2016, uma das primeiras medidas do governo Temer foi instituir o Novo Regime Fiscal estabelecido pela EC 95/2016, que impôs um teto para os gastos do governo federal com as despesas primárias, isto é, àquelas relacionadas à manutenção e investimento para o funcionamento das políticas públicas de educação, saúde, assistência social, entre outras (Neris; Momma, 2019). Em síntese, as despesas primárias são as despesas com o pagamento de pessoal e encargos sociais; outras despesas correntes, que significa o custeio e a manutenção, com o pagamento de água, luz, internet, material de consumo, vigilância, limpeza, e outras necessidades para a continuidade do serviço público, e investimento; as despesas com construções, compra de equipamentos, mobiliários, isto é, aquelas relacionadas ao patrimônio, excluindo-se as despesas financeiras que são aquelas associadas ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública (Neris; Momma, 2019). Segundo Rossi *et al.* (2019, p. 9-10), a consequência direta da EC 95/2016 foi o recuo do crescimento do orçamento dedicado às despesas sociais, promovendo o seu desfinanciamento, e a descontinuidade de várias políticas públicas, tendo em vista que “o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo montante gasto no ano de 2017 reajustado pela inflação acumulada,

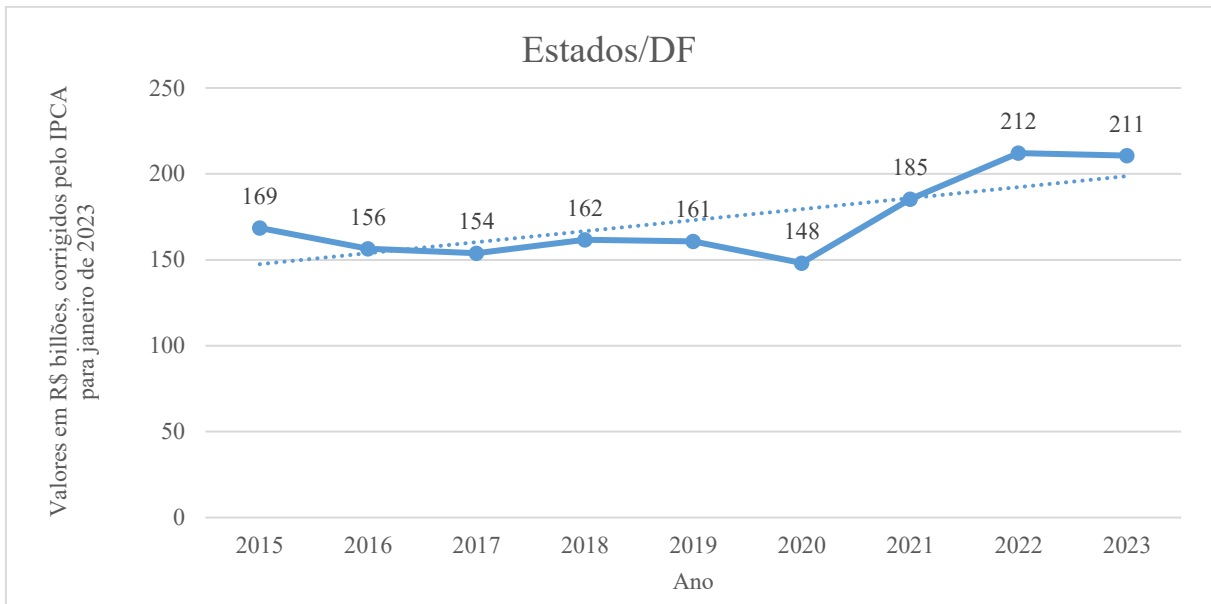
medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)”, o que na prática significa um congelamento das despesas primárias.

A EC 95/2016 promoveu uma rígida contenção nos recursos direcionados pelo governo federal à educação, segurando, até 2022, os montantes em patamares inferiores a 2015. Isto é, as medidas de austeridade estabelecidas pelo Novo Regime Fiscal repercutiram no desfinanciamento da educação por parte do governo federal (Amaral, 2023; Rossi *et al.*, 2019). Isso porque, a medida em que os despesas com educação não só ficaram estagnadas no patamar de anos anteriores, como também retrocederam a volumes inferiores aos já empenhados, deixaram de ter a capacidade de cobrir até mesmo os custos mais imediatos de manutenção e conservação dos serviços disponibilizados à população, uma vez que não houve crescimento real do volume de recursos, como advertiu Rossi *et al.* (2019), causando sucateamento da política pública de educação e abrindo as portas para o avanço da privatização.

Ou seja, em especial no âmbito federal, os efeitos da política de ajuste fiscal foram deletérios, produzindo um esvaziamento das ações da União para o enfrentamento dos problemas educacionais, tanto no período pré-pandêmico, como no contexto pandêmico, com uma recuperação da tendência de desfinanciamento da pasta apenas em 2023, considerando os valores empenhados. Apesar do aumento da colaboração da União ao Fundeb a partir de 2021, em decorrência da aprovação da EC 108/2020 que tornou o fundo permanente e ampliou os recursos federais a ele destinados, apenas com a revogação da EC 95/2016, substituída pelo Novo Arcabouço Fiscal (NAF), já no governo Lula, houve recomposição dos montantes alocados à educação em patamares similares a 2015, como detalha (Salvador, 2024). Ou seja, a colaboração da União ao Fundeb, até cresceu, a partir de 2021, mas espremendo outras subfunções dentro da pasta da educação, a exemplo, do ensino superior, que perdeu em volume de recursos e participação, como esclareceu Salvador (2024), que considerou os recursos autorizados e pagos na pesquisa.

O Gráfico 2 demonstra que os recursos públicos empenhados na função educação por estados e Distrito Federal também caíram a partir de 2015, ficando abaixo do patamar destinado nesse ano, até 2020, ano no qual o contexto pandêmico teve início. Isto é, estados e Distrito Federal mantiveram os empenhos na educação praticamente congelados na casa dos R\$ 150 bilhões de 2016 a 2020. A partir de 2021, os recursos empenhados por estados/DF na educação apresentaram recuperação do crescimento com tendência à elevação dos montantes destinados ao setor, sendo que houve um aumento de R\$ 42 bilhões das alocações para a educação, no período analisado, com valores que passaram de R\$ 169 bilhões para R\$ 211 bilhões.

**Gráfico 2** - Recursos públicos empenhados na função educação por estados e DF, 2015 a 2023, em R\$ bilhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023



Fonte: Elaborado pela autora com dados de BSPN, 2015-2023.

Os recursos empenhados que já estavam congelados na média de R\$ 158 bilhões, de 2016 a 2019, em virtude do período de retração econômica e baixos índices de arrecadação, além de outros fatores conjunturais e políticos, de ordem nacional e local, que exerceram influência sobre a receita tributária. Em 2020, começo do período pandêmico, no Brasil, caíram para R\$ 148 bilhões, pior resultado da série histórica.

De acordo com estudo de Pereira *et al* (2023, p. 5), “[...] no segundo trimestre de 2020, o primeiro período mais crítico de restrição de atividade econômica pelo qual passou o Brasil naquele ano, diversos estados constaram perdas na arrecadação de ICMS”. Apesar da queda de arrecadação de tributos que ocorreu nesse primeiro momento da pandemia, as autoras afirmam que “[...] a partir do segundo semestre, a trajetória da arrecadação dos estados começa a denotar recuperação” (Pereira *et al.*, 2023, p. 5). Cabe destacar ainda o aumento de preço, sobretudo, dos alimentos que ocorreu no contexto pandêmico, como fator que contribuiu para a rápida recuperação econômica (Oliveira; Cechin, 2021). O estudo de Peres e Pereira (2021), usando dados do SICONFI, referente à receita corrente líquida, mostra que a maioria das unidades federativas terminaram o ano de 2020 com melhores índices de arrecadação do que obtiveram em 2019, exceto São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Espírito Santo e Roraima.

Como esclarece Pereira *et al.* (2023, p. 6),

Essa situação pode ser entendida a partir de, pelo menos, dois movimentos. Um deles foi o aquecimento da atividade econômica a partir da injeção do auxílio emergencial. Outro ponto, mais diretamente conectado, trata-se da aprovação da Lei Complementar Federal 173, de 2020, que criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e estabeleceu medidas fiscais de apoio a estados e municípios.

Entretanto, apesar de não ter se confirmado em 2020 a queda na arrecadação da maioria dos estados e DF, em virtude do retorno gradativo a determinadas atividades econômicas a partir do segundo semestre e de medidas como o auxílio emergencial de R\$ 600,00 e os auxílios financeiros disponibilizados pela União aos governos locais para enfrentamento a pandemia, por meio da LC nº 173/2020, conforme explicitado por (Pereira *et al.*, 2023), houve contração das despesas empenhadas em educação, de acordo com dados do SICONFI, em 26 unidades federativas, em relação a 2019. As autoras mapearam “[...] que os estados, e possivelmente municípios, encaram a situação de fechamento de escolas, bem como a vedação de concessão de vantagens salariais aos servidores, como geradora de economia de recursos” (Pereira *et al.*, 2023, p. 16).

Ao contrário, da expectativa inicial que esperava aumento das despesas com educação “[...] para garantir o acesso ao ensino remoto a todos os estudantes e professores, além de maiores gastos empenhados com a readequação de unidades escolares para garantia do atendimento de protocolos de biossegurança”, houve retração (Pereira *et al.*, 2023, p. 7). Como esclarecem Peres e Pereira (2021, p. 7), a contração nos gastos dos estados com a educação em 2020 pode ser relacionada a dois fatores: “I) o fechamento das escolas, o que levou a economia com alguns serviços; II) a redução de receitas de impostos que, ao serem compensadas por transferências da União, perdem a vinculação que obriga a aplicação de 25% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”.

Cabe ressaltar que a LC nº 173/2020 proibiu o aumento de salários e benefícios pessoais para servidores e empregados públicos até o final de 2021, bem como não vinculou à educação os valores repassados pela União aos governos locais para compensar as perdas na arrecadação (Pereira *et al.*, 2023; Alves *et al.*, 2020). Com isso, não condicionou o incremento dessas receitas aos gastos com educação, como foi explicado por Peres e Pereira (2021). Além de disso, a EC 119/2022, usando como justificativa a calamidade pública instalada pela pandemia de Covid-19, decretou a não responsabilização dos entes subnacionais em caso do não cumprimento do percentual mínimos de 25% de impostos e transferências a serem aplicados em educação, isto é, desobrigou o gasto mínimo no ensino por parte de estados e municípios, no período de 2020 e 2021, desde que compensassem os valores até o final de 2023 (Brasil, 2022; Farenzena; Pinto 2024). Assim, a legislação que regulamentou o enfrentamento da

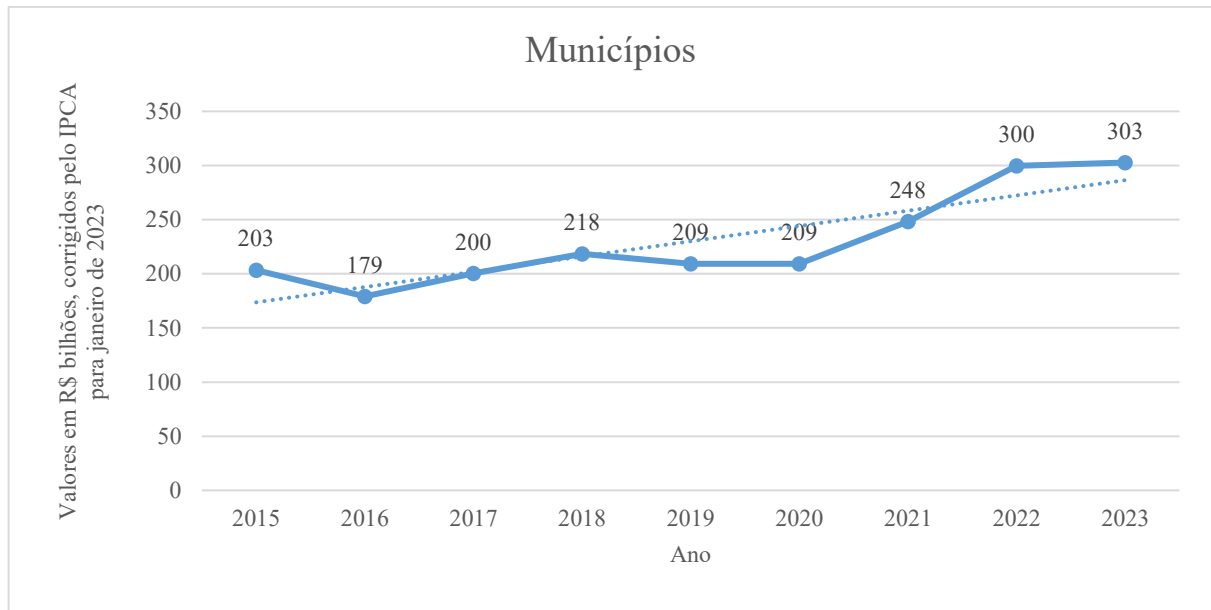
pandemia de Covid-19 permitiu que os gastos com educação, deixassem de acompanhar o crescimento da arrecadação tributária. Fato que ficou visível, especialmente, na esfera estadual, de acordo com as pesquisas de Pereira *et al.* (2023) e em determinados municípios fluminenses, conforme o estudo de Souza (2023).

O Gráfico 3 mostra a evolução dos recursos públicos empenhados na função educação pelos municípios. Houve queda nos recursos empenhados na educação pelos municípios em 2016 e 2017<sup>24</sup>, estabilização em patamares de baixo crescimento em 2019 e 2020, com recuperação a partir de 2021. Em média, os valores empenhados na educação de 2016 a 2020, pelos municípios equivaleram a R\$ 203 bilhões, isto é, mantiveram-se congelados no mesmo patamar de 2015. A instabilidade política e econômica, provocada no país na conjuntura do golpe de 2016 e das medidas contracionistas do ajuste fiscal implementados pelo governo Temer e aprofundadas por Bolsonaro, refrearam a dinâmica econômica e repercutiram em baixos índices de arrecadação que contaminaram as esferas locais de governo, refletindo também no volume de recursos direcionados à política de educação. Apenas a partir de 2021, houve recomposição dos recursos destinados para a educação com o aumento de R\$ 100 bilhões, passando de R\$ 203 bilhões em 2015, para R\$ 303 bilhões em 2023.

---

<sup>24</sup> A crise política que já estava em curso, se aprofundou em 2017, após a divulgação da gravação de Joesley Batista, um dos donos da José Batista Sobrinho (JBS), na qual Temer demonstra apoio a compra do silêncio de Eduardo Cunha pelo empresário. Em decorrência do escândalo Temer foi pressionado para renunciar e enfrentou risco de sofrer impeachment. Isso gerou enorme instabilidade política com reflexos sobre a economia, “[...] ampliou a crise em curso, sobretudo nas dimensões política e institucional” (Pinto, *et al.*, 2019, p. 138).

**Gráfico 3** - Recursos públicos empenhados na função educação pelos municípios, 2015 a 2023, em R\$ bilhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023



Fonte: Elaborado pela autora com dados de BSPN, 2015-2023.

Os recursos destinados à educação são majoritariamente vinculados a fontes e a despesas previamente estabelecidas, dependentes, portanto, de ciclos econômicos favoráveis que proporcionem estabilidade e/ou aumento das receitas. Ressalta-se que houve crescimento dos recursos destinados à educação, no período de 2021 a 2023, como já mencionado nesse trabalho, com a retomada gradual das atividades econômicas e sociais, aumento dos preços dos alimentos, incremento do auxílio emergencial de R\$ 600,00 e auxílio financeiro aos entes subnacionais para enfrentamento da Covid-19. Nesse período, a arrecadação tributária cresceu, refletindo também na elevação das receitas municipais, advindas em grande parte das transferências constitucionais que, somadas aos recursos próprios e do Fundeb<sup>25</sup>, resultaram em maior disponibilidade orçamentárias para as despesas com educação, que conta com recursos vinculados. Além disso, uma parcela das redes municipais ainda pôde se beneficiar de maior repasse do Fundeb, em decorrência do aumento gradual da complementação da União ao fundo, estabelecido pela EC 108/2020, que tornou o Fundeb permanente e ampliou a contribuição federal para o fundo.

A nível municipal, os recursos empenhados na educação cresceram em 2021, apesar da EC 119/2022 alegar que o contexto pandêmico dificultou o cumprimento por parte dos governos

<sup>25</sup> Informações referentes as receitas municipais foram consultadas nos Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais, de 2016 a 2023. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2024/114>. Acesso em: 10 mai. 2025.

locais do piso da educação, aprovando que estados e municípios e seus agentes públicos não seriam punidos caso não efetuassem o gasto mínimo com o ensino, em 2020 e 2021, com a condição de que compensassem os valores até 2023 (Brasil, 2022; Farenzena; Pinto 2024).

Estudo de abrangência nacional realizado pela Fineduca (2021a) constatou que, dos 5.120 municípios que enviaram suas declarações ao Sistema de Informações sobre Orçamento Públicos em Educação (SIOPE), em 2020, 4.803 ou 94% declararam ter aplicado o percentual mínimo em MDE, sendo que 317 municípios não cumpriram o piso da educação. O índice de vinculação constitucional dos municípios ficou em 26,6%, 1,6 ponto percentual acima do mínimo estabelecido pela Constituição Federal que é de 25% (Fineduca, 2021a).

Cabe destacar que os municípios são responsáveis pela maior parte das matrículas da educação infantil e parte das matrículas no ensino fundamental, sendo esses entes que ofertam na sua maioria a educação na ponta, recebendo, conseqüentemente, maior pressão popular pela melhoria e expansão dos serviços públicos prestados.

Os municípios precisam aplicar o percentual mínimo de 25% da receita líquida de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), de acordo com o artigo 212 da CF/88 (Brasil, 1988), ou o percentual mínimo definido na Lei Orgânica Municipal (LOM) de cada ente, de acordo com o art.69 da LDB/1996, nunca inferior a 25%, evidentemente (Souza, 2023). Isto é, os municípios têm autonomia para decidirem aplicarem um percentual maior em MDE, definindo isso na LOM.

O estudo de Fábio Araújo de Souza (2023) retrata como ocorreu o financiamento da educação no contexto pandêmico nos municípios fluminenses. O autor realizou um abrangente levantamento do financiamento da educação de todos os municípios do estado do Rio de Janeiro no ano de 2020 e efetuou uma análise crítica do comparativo entre receita e despesas de cada município, por meio de dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

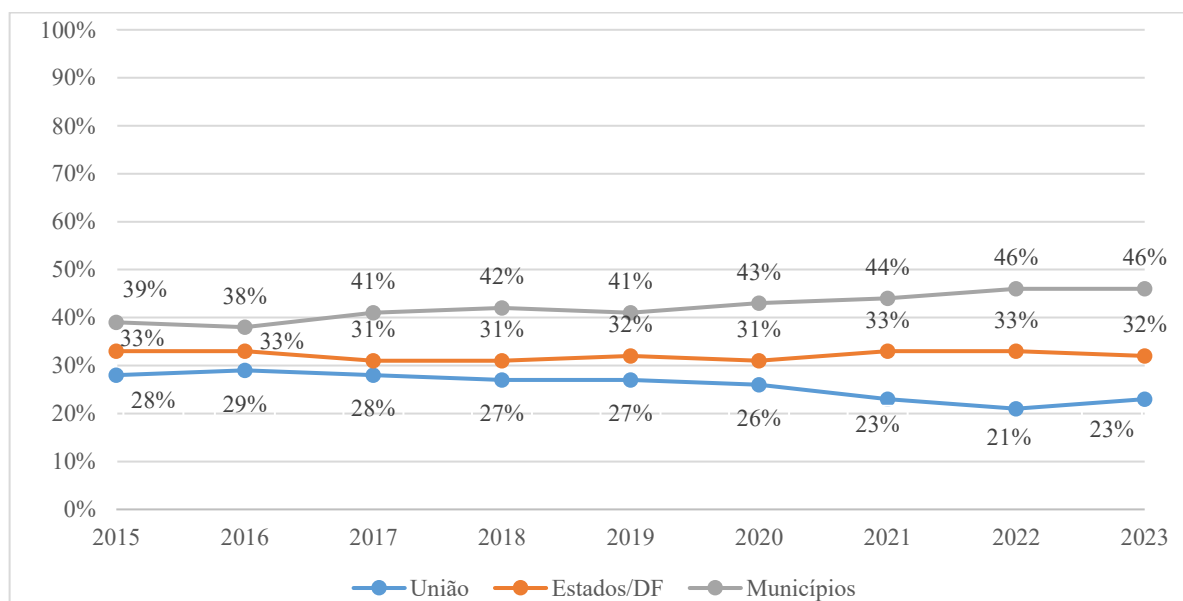
De acordo com Souza (2023, p. 49), “com relação ao cumprimento do percentual mínimo na MDE, é possível constatar que um terço dos governos municipais fluminenses não cumpriram a determinação constitucional”, em 2020. Isto é, conforme o autor “[...] dos 92 governos municipais, 32 não cumpriram o percentual mínimo no ensino, em 2020, descumprindo assim o Art. 212 da CF/88 e dispositivo das suas próprias LOM” (Souza, 2023, p. 150). O autor também alerta que R\$ 304 milhões devidos ao ensino não foram aplicados, por esses 32 municípios fluminenses que descumpriram o percentual mínimo a ser aplicado em MDE, sendo que o percentual aplicado por eles variou de 11,18% a 24,90%. Isso sem contar as aplicações ilegais e não apropriadas aos gastos com educação que somaram R\$ 784 milhões,

segundo o autor, destacando se aquelas destinadas à compra de alimentos e aos convênios realizados pelo poder público com instituições privadas sem fins lucrativos. Conforme o autor, o TCE-RJ foi tolerante com os governos municipais fluminenses que não cumpriram o percentual mínimo de 25% a ser aplicado em MDE, considerando o descumprimento uma impropriedade e não uma irregularidade em decorrência da intensificação da pandemia de Covid-19 (Souza, 2023). Cabe frisar que o caso de descumprimento da aplicação do percentual mínimo em MDE por parte dos governos municipais, estes ficam sujeitos a serem objeto de intervenção por parte dos governos estaduais e federal, de acordo com o inciso III do artigo 35 da Constituição Federal. Contudo, com destaca Souza (2023, p. 50), “mesmo tendo um terço dos governos municipais descumprindo tal mandamento, o governo estadual não interveio em nenhum governo municipal”.

Segundo Souza (2023, p. 151), “em relação à aplicação das receitas do percentual mínimo constitucional para o ensino, 51 governos municipais não aplicaram essas receitas no ensino não presencial”. Ou seja, os custos do ensino remoto no contexto pandêmico dos municípios fluminenses ficaram por conta dos professores, pais ou responsáveis pelos alunos (Souza, 2023).

O Gráfico 4 apresenta, em termos percentuais, a participação de cada um dos entes governamentais nos recursos públicos destinados para a função educação, de 2015 a 2023, considerando os recursos empenhados.

**Gráfico 4** - Participação dos entes governamentais nas despesas empenhadas com educação, Brasil, de 2015 a 2023, em percentual (%)



Fonte: Elaborado pela autora com dados de BSPN, 2015-2023.

É notório o crescimento da participação municipal nas despesas com educação, no período de 2015 a 2023, a estabilidade da contribuição dos estados/DF e o recuo da responsabilidade do governo federal no que tange às despesas empenhadas com educação. Os estados e Distrito Federal mantiveram uma certa estabilidade na participação nas despesas com a função educação no período analisado, com variações nunca maiores do que 2 pontos percentuais. Os municípios avançaram de 39% de participação nas despesas educacionais empenhadas, em 2015, para 46%, em 2023, ao passo que a União recuou de 28% para 23% de contribuição para a educação, no mesmo período. Ou seja, considerando as despesas empenhadas, os municípios foram os maiores financiadores da educação, contribuindo com 46% ou R\$ 303 bilhões, logo depois vieram os estados e DF que participaram com 32% ou R\$ 211 bilhões dos recursos direcionados ao setor, e por fim, a União que colaborou com 23% ou R\$ 150 bilhões das despesas com educação, de um total de R\$ 663 bilhões destinados à educação, em 2023, conforme o gráfico 4 e Tabela 1. Como afirma Alves *et al.* (2020, p. 982) “o esforço maior é realizado pelos governos subnacionais, com atuação direta na provisão de educação básica e apropriação relativamente menor no bolo tributário”.

### **3.2 Recursos públicos empenhados na subfunção educação infantil pelos entes federados, de 2015 a 2023**

Uma imbricada rede de relações entre os governos permite o financiamento da educação em regime de colaboração pelos entes federados por meio das transferências de recursos e cooperação técnica e financeira (Alves *et al.*, 2020), de maneira que analisar os recursos públicos empenhados direcionados à subfunção educação infantil pelas três esferas de governo possibilita verificar a contribuição de cada ente federado para a educação dos bebês e crianças. Conforme Alves *et al.*, (2020, p. 981)

Com base no regime de colaboração entre União, estados e municípios estabelecido no art. 211 da Constituição Federal (CF, 1988), as ações do Estado na educação básica ocorrem por meio de uma complexa teia de relações intergovernamentais e de instituições com funções de gestão e regulamentação.

O parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 211 da Constituição Federal estabelecem que as três esferas de governo atuem em regime de colaboração na organização dos seus sistemas de ensino e definem competências prioritárias para cada ente federado com relação a oferta educativa, cabendo a União organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições educacionais

públicas federais, além de exercer a função redistributiva e supletiva, para garantir tanto a equalização das oportunidades educacionais como o padrão mínimo de qualidade do ensino, os estados/DF ficam responsáveis prioritariamente pelo ensino fundamental e ensino médio, já os municípios ficam encarregados prioritariamente, e, não exclusivamente, como pontua Cury (1998), pelo ensino fundamental e a educação infantil. De acordo com Cruz (2009, p. 152), a expansão da oferta da educação infantil requer o entendimento de que

“[...] a única forma de alcançar tal ampliação é o reconhecimento da importância dessa fase para a formação dos indivíduos, levando à compreensão de que a educação nessa etapa não é de responsabilidade exclusiva dos municípios, ente federado com menor disponibilidade de recursos para exercer suas funções, mas sim responsabilidade que deve ser compartilhada com os demais entes federados, demandando, portanto, o exercício do regime de colaboração e da função supletiva e redistributiva da União”.

Tal entendimento é defendido também por Cury (2002, p. 180), que afirma que apesar dos municípios serem prioritariamente responsáveis pela oferta da educação infantil, “[..] tal responsabilidade deve ser compartilhada com a União e os estados, de acordo com o art. 30, VI, e com o art. 211, § 1º, da Constituição”, especialmente, ao que se refere a assistência técnica e financeira. Para Alves *et al.*, (2020, p. 982) “a cooperação federativa no financiamento é efetivada por meio de políticas de transferências intergovernamentais de recursos, sendo a principal o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)”.

De acordo com Nascimento (2012), após a Constituição Federal de 1988, os municípios ficaram com um encargo em relação a educação básica para o qual não contam com capacidade própria de geração de receitas. Com isso, segundo a autora, “tem-se assistido a uma extrema dependência dos municípios com relação as transferências intragovernamentais, especialmente o ICMS, o FPM, o repasse do Fundef/Fundeb e as destinações diretas através de convênios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação” (Nascimento, 2012, p. 115). Como defende Nascimento (2012, p. 115),

A questão que está colocada não é, necessariamente, sobre a baixa capacidade tributária dos municípios, e sim a quantidade de recursos que esses entes possuem para realizarem as suas políticas, algumas delas, como no caso do atendimento à educação infantil, obrigações constitucionais.

Estados e União transferem partes dos impostos arrecadados para os municípios. Contudo, para Nascimento (2012), essas transferências não se mostram suficientes diante das muitas demandas dos municípios.

A Tabela 3 apresenta a variação percentual dos recursos públicos empenhados na subfunção educação infantil pelas três esferas de governo, no período de 2015 a 2023. Os três entes governamentais apresentaram comportamentos distintos na alocação orçamentária dirigida à educação infantil. No âmbito federal, os recursos empenhados caíram sobremaneira atingindo apenas R\$ 123 milhões, em 2021, uma redução de R\$ 576 milhões. Somente em 2023 houve recomposição dos valores alocados para a educação infantil quando os valores empenhados atingiram R\$ 783 milhões, R\$ 84 milhões a mais do que em 2015, quando eram R\$ 699 milhões. Os estados/DF também apresentaram queda nos recursos empenhados disponibilizados para essa subfunção, porém o movimento de recuo prosseguiu em todo o período analisado. O decréscimo foi de R\$ 719 milhões, tendo em vista que em 2015 destinavam R\$ 1.707 milhões, e ao final do período analisado, somente R\$ 988 milhões. Enquanto a União e estados/DF mantiveram a restrição de recursos para a subfunção educação infantil, os municípios elevaram as destinações orçamentárias em R\$ 44.988 milhões, as quais saíram de R\$ 31.354 milhões e atingiram R\$ 76.342 milhões, responsáveis também pelo desempenho do montante total que chegou a R\$ 78.113 milhões.

**Tabela 3** - Variação nominal dos recursos públicos empenhados na subfunção educação infantil pela União, estados/DF e municípios, 2015 a 2023, em R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023

Ano	União	Variação Nominal	Estados/DF	Variação Nominal	Municípios	Variação Nominal	Total	Variação Nominal
2015	699	-	1.707	-	31.354	-	33.760	-
2016	701	2	1.000	-707	32.312	958	34.013	253
2017	227	-474	751	-249	34.409	2.097	35.387	1.374
2018	247	20	842	91	45.562	11.153	46.651	11.264
2019	153	-94	693	-149	49.814	4.252	50.660	4.009
2020	132	-21	825	132	48.764	-1.050	49.721	-939
2021	123	-9	994	169	58.539	9.775	59.656	9.935
2022	580	457	1.243	249	73.627	15.088	75.450	15.794
2023	783	203	988	-255	76.342	2.715	78.113	2.663
Variação 2015/2020		-567		-882		17.410		15.961
Variação 2015/2021		-576		-713		27.185		25.896
Variação 2015/2023		84		-719		44.988		44.353

Fonte: SIOP/SICONFI, 2015-2023. Elaborado pela autora.

A representatividade irrisória da participação da subfunção educação infantil dentro do orçamento empenhado da educação da União e dos estados/DF permite maior margem de manobra por parte dos governantes, constatando-se, no período em análise, vultuosas flutuações. Até mesmo porque os recursos destinados à educação infantil pela União, por exemplo, foram discricionários, isto é, frutos de transferências voluntárias. Já no orçamento empenhado da educação dos municípios, a representatividade da subfunção educação infantil é significativa, chegando a 25%, em 2023, e sendo este o ente que presta o atendimento na ponta, majoritariamente, a constância nas alocações é mais nítida.

Os municípios são responsáveis, segundo o Censo Escolar de 2023, por 72,5% das matrículas da educação infantil (Inep, 2024), ou seja, são encarregados por custos fixos que se mantiveram durante a pandemia, considerando os recursos empenhados, além disso, recebem maior pressão para a oferta e ampliação do atendimento educacional para os bebês e crianças pequenas.

Percebe-se que o contexto pandêmico não afetou tanto o orçamento empenhado da subfunção educação infantil como afetou as outras etapas da educação. No ano de 2020, houve queda nos recursos de âmbito federal e municipal, porém as alocações federais já estavam declinando e a redução por parte dos municípios foi de 2% ou R\$ 1.050 milhões, em relação a 2019. Já os estados/DF apresentaram elevação de R\$ 132 milhões, em relação a 2019.

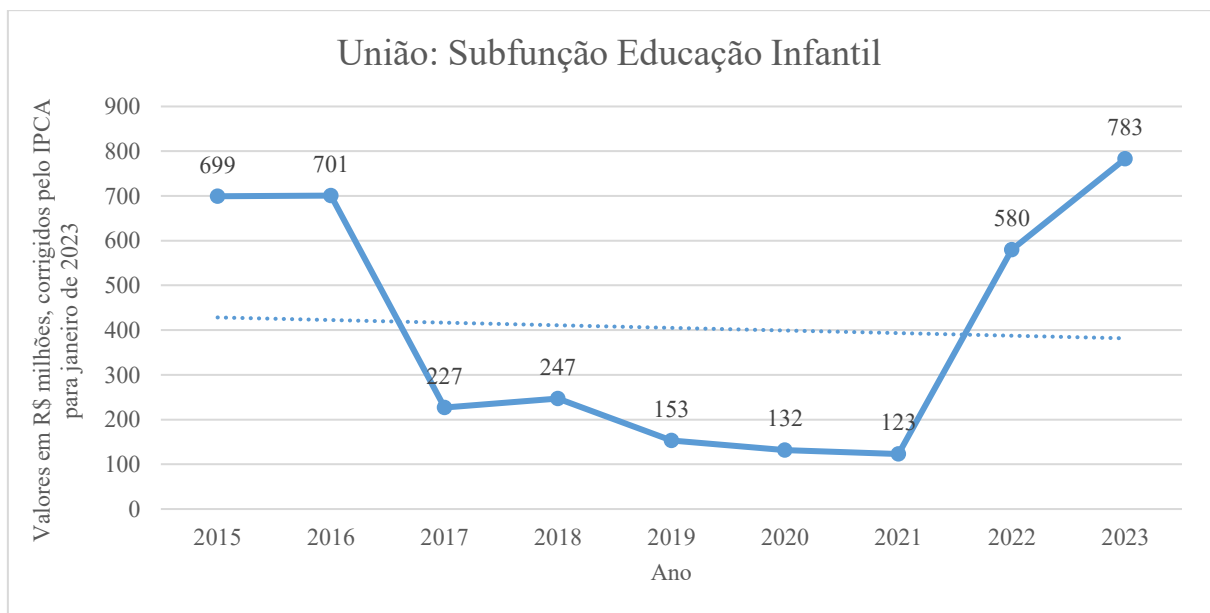
Ressalta-se também que houve aumento de arrecadação tributária a partir de 2021, quando também houve maior repasse do Fundeb para as redes municipais, tanto em virtude dos melhores resultados econômicos como em decorrência da ampliação gradativa do percentual de complementação da União disponibilizado ao fundo, conforme determina a EC 108/2020, que tornou o Fundeb permanente. O Fundeb é uma das principais receitas dos municípios, especialmente daqueles de pequeno porte, com maiores dificuldades de constituir arrecadação própria (Santos, 2023).

A partir de agora, os recursos empenhados na subfunção educação infantil são analisados de forma detalhada, destacando-se as alocações de cada ente governamental.

O Gráfico 5 apresenta os recursos públicos empenhados na subfunção educação infantil pela União, apurados pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Cabe ressaltar que os recursos empenhados na educação infantil pelo governo federal no período analisado foram para a construção de creches e pré-escolas (Proinfância) e para o apoio da manutenção dessa etapa educacional. A União, que destinou R\$ 699 milhões para a educação infantil em 2015, diminuiu drasticamente o volume de recursos alocados em 2017, passando a disponibilizar apenas R\$ 227 milhões, com queda de R\$ 472 milhões, seguindo em movimento

de contração em 2019 e 2020, até atingir, em 2021, o menor nível de empenho do período em análise, quando somente R\$ 123 milhões foram empenhados, com recuo de R\$ 576 milhões, em relação a 2015, uma tendência de queda e estagnação no financiamento para a manutenção e construção de creches e pré-escolas, que se manteve até 2022. Apenas em 2023 houve recomposição dos valores destinados para a subfunção educação infantil pelo governo federal, superando os valores empenhados em 2015, em R\$ 84 milhões.

**Gráfico 5** - Recursos públicos empenhados pela União na subfunção educação infantil, 2015 a 2023, em R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SIOP, 2015-2023.

Com a escassez de recursos destinados para a educação infantil, o Proinfância e o Apoio à Manutenção da Educação Infantil tiveram contenção rígida de recursos, após 2016. O Proinfância, por exemplo, foi praticamente descontinuado, ficando quase sem contratar novas obras, só manteve a força da sua identidade, que buscou qualificar a oferta de educação infantil, devido ao volume das obras que já estavam em curso, pois as novas construções do Plano de Ações Articuladas (PAR) 3 (2016-2020) e PAR 4 (2021-2024), somadas, representam apenas 4% ou 390 escolas do total de 9.324 unidades do programa, de acordo com o estudo de Fernandes e Oliveira (2024). Isto é, os recursos destinados às novas construções de creches e pré-escolas sofreram contenção rígida, de 2017 a 2021, provocando o desmonte do Proinfância, nesse período.

Com a ascensão de governos de cunho autoritário, após o golpe parlamentar de 2016, houve alteração do projeto societário no país que repercutiu em concepções desalinhadas à perspectiva do direito consoante a educação e a criança (Neris; Momma, 2019), esvaziando e praticamente descontinuando programas do governo federal que vinham sendo implementados no âmbito do direito à educação e deram ênfase às perspectivas assistencialistas, traduzindo o direito ao acesso à educação de bebês e crianças pequenas em amparo. De modo que os programas federais direcionados à primeira infância, que tiveram destaque com a ascensão do neoliberalismo autoritário<sup>26</sup> no país, foram do âmbito da assistência social, com ênfase no assistencialismo, sendo o Criança Feliz, no governo de Michel Temer, e o voucher-creche, no governo de Jair Bolsonaro, o qual não chegou a ser implementado, pois os artigos referentes ao Auxílio Criança Cidadã que constavam no Decreto nº 10.852/2021 que regulamentou o Programa Auxílio Brasil foram revogados pelo Decreto nº 11.013/2022. Isto é, a educação infantil já instituída como direito no âmbito da Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi encarada como um favor a ser prestado, especialmente às camadas mais desfavorecidas, beneficiárias de programas sociais e inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

O orçamento não é simplesmente uma peça técnica, é fruto de disputas políticas, atravessadas pelo contexto sócio-histórico que marca as concepções de Estado e políticas que vão fundamentar as alocações orçamentárias para atender mais aos interesses do capital ou mais as necessidades dos trabalhadores. Conforme Salvador (2024, p.14) esclarece,

O orçamento público é uma importante arena de disputa das prioridades do Estado capitalista. Assim, as escolhas sobre os gastos e investimentos públicos não se limitam às decisões técnicas consagradas no ciclo orçamentário constitucional; são sobretudo escolhas políticas que espelham uma disputa de interesses das classes sociais. A forma de financiamento e o destino dos recursos do orçamento afetam diretamente a vida dos cidadãos.

O orçamento público é determinante na operacionalização dos direitos do abstrato para o concreto. Logo, tratados internacionais, CF, leis, planos e políticas públicas só são possíveis de serem implementados e garantidores dos direitos dos trabalhadores por meio do orçamento público.

Essas disputas ocorrem tanto no âmbito das concepções de políticas públicas moldadas também pela concepção de Estado e projeto societário em curso, como no âmbito do financiamento, o que pode determinar o esvaziamento e paralisia de programas ou o seu

---

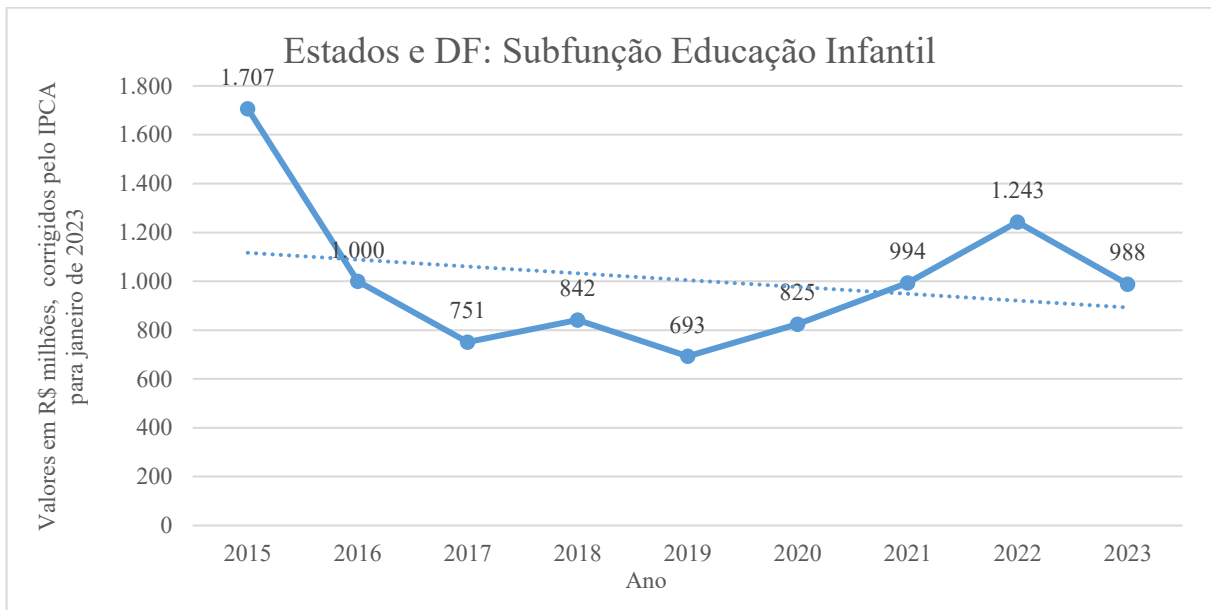
<sup>26</sup> Neoliberalismo autoritário, nos termos de Saad-Filho e Moraes (2018) e Saad-filho (2020), é uma variante do neoliberalismo que demarca o seu recrudescimento por meio de medidas de ajuste fiscal, fortalecimento do aparato coercitivo, aversão aos princípios democráticos, além de diminuição extrema dos recursos dirigidos para as políticas sociais. No Brasil, se fez presente, segundo os referidos autores, no pós-golpe de 2016, especificamente, nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022).

fortalecimento e efetivação, a depender do nível de participação destes programas dentro das alocações orçamentárias. No que diz respeito à educação infantil, isso ficou notório a partir do esvaziamento de um programa necessário como o Proinfância, para ampliação do direito à educação infantil, e o fomento do Criança Feliz de cunho paliativo e compensatório.

Como explicita Bezerra *et al.* (2014), a concepção a respeito da infância e da criança influencia as disposições legislativas, isto é, a formulação e execução de políticas públicas para a primeira infância. Ou ainda como afirma Nascimento (2012, p. 24), “as políticas educacionais voltadas às crianças estão diretamente ligadas à concepção de infância vigente no momento de sua elaboração”.

O Gráfico 6 mostra que os recursos públicos empenhados na subfunção educação infantil por estados e Distrito Federal, após 2015, permaneceram em declínio, e apesar de ensaiar recuperação, jamais retomaram aos patamares de 2015. De 2015 para 2016 foram menos R\$ 707 milhões, já na comparação de 2015 com 2020, houve queda de R\$ 882 milhões, recuo que persistiu até 2023, quando, em relação a 2015, o declínio foi de menos R\$ 719 milhões. Ou seja, estados e Distrito Federal que em 2015 empenhavam R\$ 1,7 bilhões, chegam a 2023 alocando apenas R\$ 988 milhões para a educação infantil. No caso dos estados/DF, os efeitos da pandemia parecem não ter tido implicações diretas nas alocações destinadas à educação infantil, sendo que de 2019 para 2020, houve até crescimento de R\$132 milhões. Outros fatores, como decisão política e relação de prioridade na participação da educação infantil nas alocações orçamentárias parecem ter repercutido com mais incidência.

**Gráfico 6** - Recursos públicos empenhados por estados e Distrito Federal na subfunção educação infantil, 2015 a 2023, em R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SICONFI, 2015-2023.

Cabe esclarecer que, de acordo com o Censo Escolar de 2023, apenas 0,6% das matrículas da educação infantil são ofertadas pelos estados/DF, sendo que destas 80% estão sob responsabilidade do Distrito Federal (Inep, 2023). De modo que as flutuações dos valores empenhados na educação infantil por estados/DF estão proporcionalmente implicadas pelas alocações do Distrito Federal.

Pode-se formular duas hipóteses para o nível reduzido das destinações orçamentárias empenhada por estados/DF na educação infantil, como fez Nascimento (2012). A primeira é o limitado número de matrícula em creche e pré-escola sob a responsabilidade desses entes governamentais; a segunda é que tais receitas podem estar sendo contabilizadas em subfunções genéricas como educação básica, demais subfunções e até no ensino fundamental. Porém, para se confirmar essa última hipótese, haveria a necessidade de um estudo mais detalhado dessas alocações por parte desses entes governamentais.

No que diz respeito ao compromisso dos entes estaduais para a oferta de educação infantil, como explicita a Nota Técnica elaborada pela Fineduca (2021b), ele ocorre basicamente por meio das transferências intraestaduais do Fundeb, sendo em muitas unidades federativas, o mecanismo exclusivo de colaboração aos municípios no financiamento da educação básica sob sua responsabilidade prioritária.

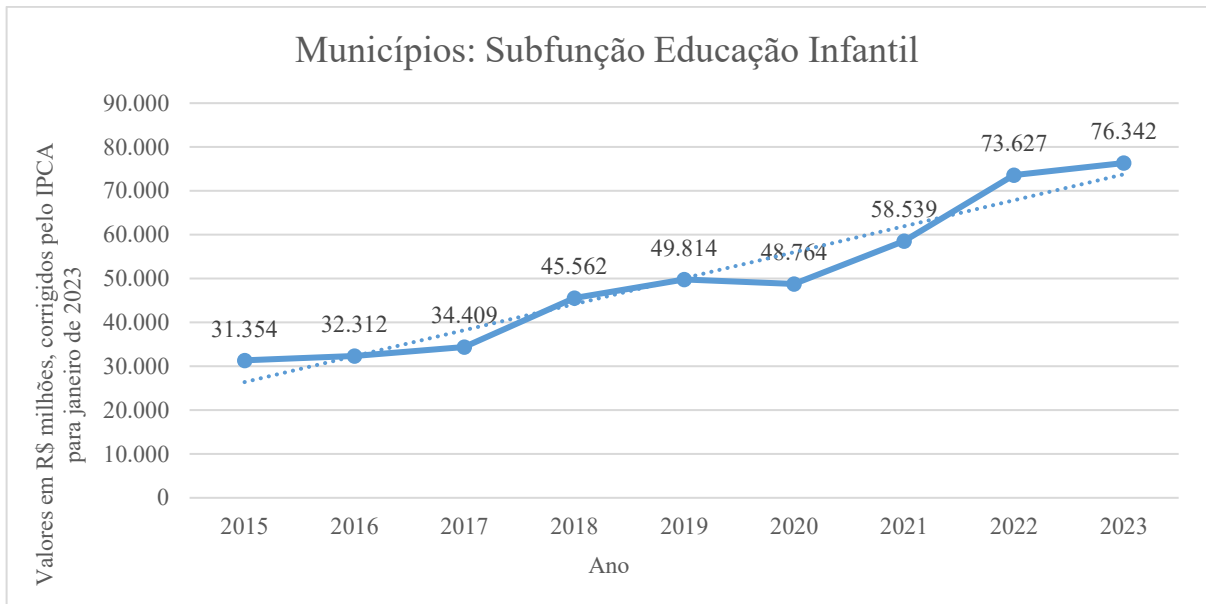
[...] a destinação de parte dos recursos da contribuição estadual ao Fundeb aos municípios é característica marcante da cooperação federativa no financiamento da educação básica, e, em muitos estados, é o único instrumento de assistência financeira do governo estadual às prefeituras (Fineduca, 2021b, p.8).

Segundo Barbosa e Momma-Bardela (2017, p. 69), “muitas questões e desafios se colocam diante da necessidade de um regime de colaboração para a oferta da educação infantil no Brasil”, as desigualdades regionais no nível de arrecadação fiscal e, conseqüentemente, a distância dos valores gastos no financiamento da política de educação infantil nas diferentes regiões do país, os custos mais elevados de manutenção da primeira etapa da educação básica, especialmente, no segmento creche que depende de um número maior de profissionais e uma estrutura diferenciada e própria para a oferta educativa.

Para Nascimento (2012, p. 97), a municipalização ocorrida após 1997, com a expansão das matrículas nas redes municipais e a diminuição das matrículas das redes estaduais, “suscitou a discussão sobre a corresponsabilização dos entes federados com todas as etapas e modalidades da educação básica nacional”.

O Gráfico 7 apresenta os recursos públicos empenhados pelos municípios na subfunção educação infantil, no período de 2015 a 2023. A linha de tendência explicita o crescimento praticamente contínuo dos valores dirigidos para ampliar o acesso à creche e à pré-escola e melhorar as condições de atendimento. Isto é, os recursos destinados à educação infantil cresceram ano a ano, exceto em 2020, ano no qual teve início a pandemia de Covid-19, quando houve um pequeno decréscimo. No período em tela, os valores empenhados saíram de R\$ 31.354 milhões e chegaram a R\$ 76.342, um crescimento de R\$ 44.998 milhões. Entretanto, no período de 2016 a 2017, o crescimento ocorreu de forma tímida, com taxas de 3% e 9%, respectivamente, ao passo que em 2018, 2021 e 2022, as taxas de crescimento foram mais robustas, respectivamente, com índices de 31%, 46% e 57%, em relação a 2015.

**Gráfico 7** - Recursos públicos empenhados pelos municípios na subfunção educação infantil, 2015 a 2023, em R\$ milhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SICONFI, 2015-2023.

Para Santos e Correia (2021, p. 199), é importante “a compreensão do contexto político, econômico e social em que o Brasil vivia antes da pandemia, seja para não pensar que o desastre nesses campos, bem como no campo da educação tem relação com a pandemia”, exclusivamente, seja para perceber as nuances das alterações das dinâmicas sociais e políticas que o país vivencia ainda na atualidade, com os reflexos da ascensão da extrema direita ao poder. Conforme Santos (2020, p. 2-3), “o acirramento das desigualdades, o ataque e redução das políticas sociais, no Brasil, já vinha acontecendo desde 2016, com o golpe jurídico-parlamentar e midiático que retirou a presidenta Dilma Rousseff do governo, e a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016” e foram intensificadas a partir de 2019, inclusive com o retorno do aumento da pobreza.

Se a instabilidade política e a austeridade fiscal empregada no período pré-pandemia refrearam as taxas de crescimento econômico do país, repercutindo na arrecadação tributária, especialmente, nos anos de 2015 a 2017, que mantiveram índices baixos de crescimento, com lenta recuperação até 2020, a injeção de recursos na economia cooperou para minimizar os efeitos do isolamento social no campo econômico, fiscal e social, sendo que as receitas no período pandêmico foram ampliadas significativamente.

Como esclarece Rossi *et al.* (2019), o gasto público gera receita para a iniciativa privada, se o governo deixa de investir e contratar gera redução da demanda e conseqüente desaceleração econômica. Para os autores, a consequência disso, em momentos de crise, quando a iniciativa

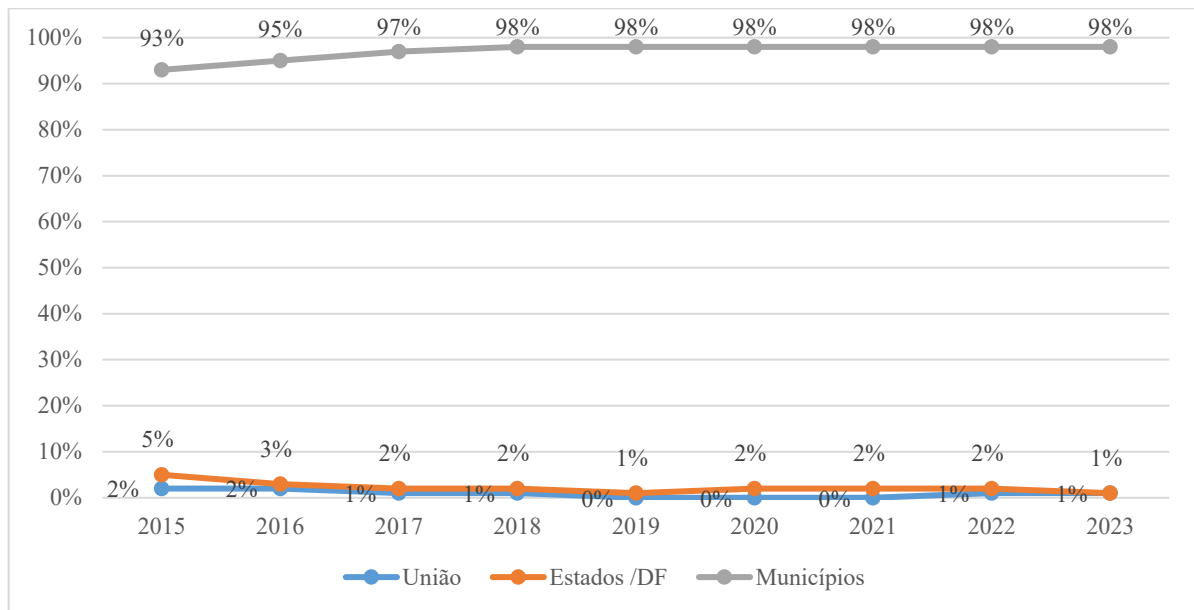
privada também não está investindo, é contraprodutiva, causando efeito contrário à proposta, pois o fato de nem o setor público nem o setor privado investir gera estagnação econômica, piora a arrecadação e o déficit fiscal, levando a novos cortes, ou seja, forma um ciclo vicioso de corte dos gastos públicos e déficit fiscal. Segundo os autores, o contrário também se verifica, quando em momentos de crise o governo injeta recursos na economia para minimizar seus efeitos, o resultado é a geração de crescimento econômico e expansão da arrecadação. Foi o que se viu no contexto pandêmico, juntamente com outros fatores, o gasto público gerou demanda e ampliou a arrecadação tributária, por consequência.

Na educação infantil, diante do contexto de instabilidade política e econômica pelo qual o país passou, em decorrência do golpe de 2016, e arrecadação crescendo a níveis baixos, de 2016 a 2017, viu-se o crescimento dos recursos empenhados contidos a taxas de 3% a 9%, isso com esforço dos governos locais que recebem pressão pela ampliação do atendimento educacional para bebês e crianças pequenas.

Já no período pandêmico, com a injeção de recursos do governo federal para enfrentar a pandemia de Coronavírus direcionada aos entes subnacionais, em 2020, juntamente com outras medidas, como o aumento dos preços dos alimentos, a retomada gradual das atividades, levaram a expansão econômica com crescimento da arrecadação tributária, que ficou mais nítida, em 2021 e 2022, e refletiu também nos aumentos dos repasses do Fundeb, bem como na ampliação gradativa da complementação da União, juntamente com a contribuição de estados, DF e municípios para o fundo. Além disso, com a aprovação da EC 108/2020 também houve ampliação gradativa da complementação da União ao Fundeb e mudanças nos critérios de distribuição do fundo que beneficiaram diretamente a educação infantil.

O Gráfico 8 mostra a participação dos entes federados no financiamento da subfunção educação infantil em termos percentuais, considerando os valores empenhados.

**Gráfico 8 - Participação dos entes governamentais na subfunção educação infantil, Brasil, de 2015 a 2023, em percentual (%).**



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SIOP/SICONFI, 2015-2023.

As despesas empenhadas do governo federal na subfunção educação infantil que chegavam em 2015 a 5% do total de recursos, em 2023, representaram apenas 1%, isto é, houve uma queda de 4 pontos percentuais na participação desse ente federado. Os estados e Distrito Federal que participavam, em 2015, com 2% das despesas com educação infantil, em 2023, alocavam apenas 1%, recuo de 1 ponto percentual. Cabe mencionar que, no entanto, conforme Nascimento (2012, p. 140-141), “a complementação da União aos Fundos do Fundeb não é computada como despesa desse ente à educação infantil, visto que essa determinação não é predeterminada no momento do repasse”. Isto é, a cooperação interfederativa que ocorre no financiamento da educação por meio da política de fundos não está sendo contabilizada dentro do quadro apresentado como despesa da União. Já os municípios aumentaram a participação nas despesas com educação infantil no período analisado, saindo de 93%, em 2015, para 98%, em 2023, uma expansão de 5 pontos percentuais. Ou seja, os municípios têm sido a maior força governamental atuante na efetivação do direito à educação infantil, os estados/DF não têm uma participação significativa e o governo federal ainda não conseguiu efetivar seu compromisso com os pequenos cidadãos brasileiros, em termos de volume de recursos, apesar da relevância que programas como o Proinfância tiveram para qualificar a oferta educativa direcionada aos bebês e crianças, em especial, nos governos petistas.

### 3.3 As matrículas da educação infantil, de 2015 a 2023

Conforme a Tabela 4, de 2015 a 2023, as matrículas da creche saltaram de 3,0 milhões para 4,1 milhões, um crescimento expressivo de mais de 1,1 milhão de matrículas, comprovando uma demanda manifesta pela necessidade de atendimento desse segmento educacional. Os municípios que ofertavam em 2015 63,36% das vagas de creche, chegaram a 2023 responsáveis por 66,67% ou 2,7 milhões de matrículas. Isto é, são os principais executores do atendimento educacional destinado aos bebês e crianças de 0 a 3 anos. A iniciativa privada, que em 2020 e 2021 teve queda de matrículas devido ao fechamento das escolas e dificuldades financeiras das famílias, a partir de 2022, já visualizava a recomposição da demanda, sendo responsável por 33,21% da oferta de creche no Brasil. União e Estados têm uma participação irrisória na oferta de creche que vem caindo ou oscilando ao longo dos anos, representando, respectivamente, em 2023, 0,02% e 0,09%.

**Tabela 4** - Matrícula em creche por dependência administrativa, em percentual, Brasil, 2015-2023

Ano	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%	Total
2015	1.213	0,04%	4.244	0,14%	1.931.755	63,36%	1.111.860	36,47%	3.049.072
2016	1.523	0,05%	3.694	0,11%	2.077.242	64,13%	1.156.435	35,70%	3.238.894
2017	1.463	0,04%	4.476	0,13%	2.220.234	65,17%	1.180.623	34,65%	3.406.796
2018	1.183	0,03%	3.915	0,11%	2.346.934	65,42%	1.235.260	34,43%	3.587.292
2019	1.178	0,03%	3.701	0,10%	2.451.704	65,29%	1.298.509	34,58%	3.755.092
2020	946	0,03%	3.281	0,09%	2.439.076	66,79%	1.208.686	33,10%	3.651.989
2021	912	0,03%	2.822	0,08%	2.396.032	70,12%	1.017.444	29,77%	3.417.210
2022	962	0,02%	3.614	0,09%	2.609.267	66,30%	1.321.846	33,59%	3.935.689
2023	942	0,02%	3.905	0,09%	2.748.671	66,67%	1.369.355	33,21%	4.122.873

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 2015 a 2023, Inep.

Em 2020 e 2021 houve queda nas matrículas de creche em todas as dependências administrativas. Apesar do recuo de matrículas em creche no início do período pandêmico, houve rápida retomada no crescimento quando a vacinação começou a ser massiva e o isolamento social mais agressivo de 2020-2021<sup>27</sup> pôde, enfim, começar a ser interrompido.

<sup>27</sup> No Brasil, o período pandêmico de Covid-19 foi de 2020 a 2023. Contudo, o isolamento social mais intenso, com fechamento de diversos estabelecimentos e proibição de aglomerações, ocorreu nos anos de 2020 e 2021, antes do início da vacinação. Em 5 de maio de 2023, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o fim da emergência de saúde pública em escala mundial relacionada à Covid-19. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>. Acesso em: 09 jan. 2025.

Cabe lembrar que durante a pandemia houve a necessidade de distanciamento social, com escolas, comércio, indústrias, igrejas, e outros pontos de aglomeração de pessoas, sendo fechados, para evitar o contágio por Coronavírus. Desse modo, a oferta educacional na pandemia seguiu critérios atípicos, dentre os quais aula on-line e/ou atividades direcionadas para serem feitas sob monitoria dos familiares e/ou responsáveis. Além da presença do medo de contágio e morte, uma vez que, no Brasil, as vacinas contra a Covid-19 só começaram a ser aplicadas no início de 2021, a população brasileira conviveu com exacerbação das desigualdades sociais, ficando nítido as diferentes condições materiais e de proteção social que as diversas infâncias teriam para acessar as oportunidades educacionais. De acordo com Santos e Correia (2021), a oferta da educação infantil no contexto pandêmico foi regulada pela Portaria nº 343/2020, que estabeleceu diretrizes para a substituição das aulas presenciais por aulas remotas com uso de meios digitais e pelo Parecer 05/2020 que regulamentou a nova organização do calendário escolar e a contagem das atividades feitas de forma não presencial com a finalidade de cumprir a carga horária anual mínima. Para os autores, a Portaria nº 343/2020 não considerou a enorme diversidade social, econômica e cultural do país, bem como as disparidades das redes de ensino, ao passo que o Parecer 05/2020 apresentou uma abordagem conteudista, que não levou em consideração as competências profissionais requeridas pela educação infantil. Para Santos e Correia (2021, p. 203),

A substituição das atividades presenciais por atividades remotas via recursos digitais, sem o devido debate e preparo, coloca em evidência qual a concepção de educação e as prioridades do MEC, haja vista que, apesar de reconhecer as condições atípicas e extraordinárias, continuam focalizando o cumprimento da carga horária e dos 200 dias letivos. No que se refere a EI, há muita necessidade de lembrar que, de acordo com a LDB, a EI não pode acontecer por meio de Educação a Distância (EaD).

A experiência de exceção provocada pela pandemia de Coronavírus também evidenciou a especificidade das crianças pequenas quanto a necessidade da oferta da educação de forma presencial, com interação entre pares e com adultos (professores (as) e outros profissionais da educação).

Como mostra a Tabela 5, no período de 2015 a 2023, as matrículas de pré-escola aumentaram em 8%, foram abertas 415.124 novas vagas para atender o segundo segmento da educação infantil, atingindo 5.338.282 matrículas em 2023. A oferta de pré-escola também é majoritariamente de responsabilidade dos municípios, sendo ascendente a participação desse ente federado na oferta educativa para crianças de 4 a 5 anos e, chegando a somar 77% do total, em 2023, o que equivale a 4.112.950 matrículas. A participação federal na oferta de pré-escola

se manteve estável em 0,03%, de 2015 a 2023, atingindo 1.525 matrículas em 2023. Segundo Barbosa e Momma-Bardela (2017, p. 62), consoante à educação infantil, a atuação da União não ocorre “mediante e oferta direta de vagas em instituições federais”, mas por intermédio de programas e ações específicas para essa etapa da educativa. A oferta de pré-escola estadual também se manteve praticamente estável, chegando a 1,05% ou 56.192 matrículas, em 2023. A participação privada na oferta de pré-escola diminuiu no período analisado e chegou a 21,87% ou 1.165.615 matrículas, em 2023.

**Tabela 5** - Matrícula em pré-escola por dependência administrativa, em percentual, Brasil, 2015-2023

Ano	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%	Total
2015	1.386	0,03%	50.507	1,03%	3.635.896	73,85%	1.235.369	25,09%	4.923.158
2016	1.499	0,03%	51.499	1,02%	3.760.147	74,60%	1.227.065	24,35%	5.040.210
2017	1.535	0,03%	52.230	1,02%	3.865.925	75,77%	1.182.245	23,17%	5.101.935
2018	1.584	0,03%	52.390	1,02%	3.915.945	75,92%	1.187.973	23,03%	5.157.892
2019	1.519	0,03%	55.206	1,06%	3.953.633	75,77%	1.207.328	23,14%	5.217.686
2020	1.399	0,03%	55.467	1,07%	4.000.709	77,27%	1.120.231	21,64%	5.177.806
2021	1.285	0,03%	52.986	1,08%	3.949.829	80,57%	898.089	18,32%	4.902.189
2022	1.415	0,03%	53.642	1,05%	3.960.069	77,75%	1.077.949	21,16%	5.093.075
2023	1.525	0,03%	56.192	1,05%	4.112.950	77,05%	1.167.615	21,87%	5.338.282

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 2015 a 2023, Inep.

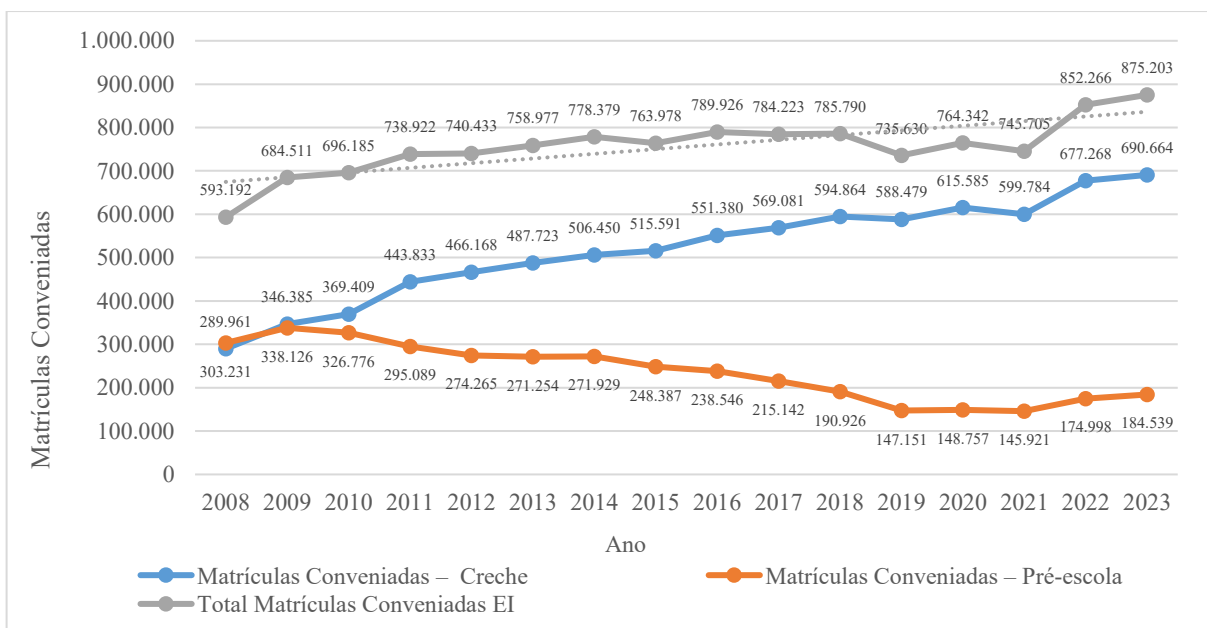
Assim como ocorreu na creche, houve recuo de matrículas na pré-escola no período pandêmico de forte isolamento social, de 2020 e 2021, com rápida retomada de crescimento nos anos seguintes. A fuga de matrículas de pré-escolas ocorreu de forma acentuada e principalmente nas escolas privadas, que perderam 309.239 matrículas na comparação entre 2021 e 2019, sendo que em 2021 chegaram a 898.089 matrículas ou 18,32% do total.

Cabe salientar que as matrículas conveniadas com o poder público integram as matrículas privadas. Assim, embora sejam subvencionadas com verba pública, estão sob as diretrizes de estabelecimentos particulares, ainda que sem fins lucrativos, na maioria dos casos. As vagas da educação infantil conveniadas com o poder público têm um peso extremamente relevante na proporção de matrículas privadas, pois representam 34% do total de matrículas das instituições particulares, sendo que no caso da creche, chegam a 50% e da pré-escola a 16%, de acordo com dados do Censo Escolar de 2023 (Inep, 2023).

Como mostra o Gráfico 9, as matrículas conveniadas em creche seguem uma tendência ascendente, com breve intervalo de recuo em 2019 e 2021, retomando o crescimento em

seguida. Já as matrículas conveniadas da pré-escola apresentam tendência de queda, embora com um pequeno contrafluxo em 2022 e 2023, efeito “[...] indutor da política de fundos”, para usar os termos de Farenzena e Pinto (2024, p. 11). É preciso também destacar o avanço do conveniamento na educação infantil após o primeiro ano de implementação do Fundeb permanente, especialmente, na creche, segmento responsável por manter a linha de tendência ascendente.

**Gráfico 9 - Matrículas conveniadas em creche, pré-escola e educação infantil, no Brasil, 2008-2023**



Fonte: Elaboração da autora com dados do Inep – Censo Escolar da Educação Básica, 2008-2023.

Consoante ao conveniamento na educação infantil, como afirma Geraldo (2021, p. 162), inicialmente, “[...] as matrículas na pré-escola destas instituições privadas seriam consideradas durante quatro anos, mas em 2011 o prazo foi ampliado para o ano de 2016. Em 2016, houve uma reelaboração considerando que, até haver a universalização da pré-escola o cômputo poderia existir”. Isto é, a legislação que determinava prazo até 2011, depois até 2016, por fim, até a universalização do atendimento na pré-escola, para o contagem das matrículas conveniadas com instituições sem fins lucrativos receberem recursos do Fundeb, foi sendo enfraquecida no decorrer dos anos (Pinto; Correa, 2020) e, quando do adiantar da tramitação do Fundeb permanente, a constatação do esvaziamento do dispositivo que limitava a subvenção pública a esse tipo de matrícula ficou comprovado, houve retomada do crescimento.

#### 4.4 Creche e pré-escola: um retrato do atendimento no país, de 2016 a 2023

Tem-se gradativamente aumentado o acesso à educação infantil de 0 a 3 anos, embora a garantia de condições adequadas para a oferta educacional para bebês e crianças pequenas ainda seja um grande desafio, no que diz respeito à melhoria na infraestrutura dos estabelecimentos e da materialidade disponível nas creches brasileiras.

Embora a creche não tenha matrícula obrigatória como a pré-escola, determinada pela Emenda Constitucional nº 59/2009<sup>28</sup>, sendo uma opção da família requerer o atendimento educacional para bebês e crianças de 0 a 3 anos, o acesso à educação infantil, disponibilizada em creches e pré-escolas, é um direito assegurado pelo inciso IV do artigo 208 Constituição Federal de 1988 e reafirmado pela LDB/1996 no seu artigo 29 que estabelece a creche e a pré-escola agrupadas, como a primeira etapa da educação básica no propósito de promover o desenvolvimento integral de bebês e crianças até 5 anos.

A educação infantil reconhecida pela sua importância para o desenvolvimento de bebês e crianças pequenas a partir das suas especificidades é uma conquista recente, mas que se faz central para a formação das novas gerações. Contudo, percebe-se que a efetivação do direito à educação infantil passa pela garantia do adequado financiamento, pois o acesso e a qualidade da oferta educativa para bebês e crianças pequenas é muito desigual entre as diferentes regiões do país.

Como mostra a Tabela 6, de acordo com a PNAD/IBGE, de 2016<sup>29</sup> a 2023, 814 mil novas vagas de creche foram abertas, ampliando a taxa de atendimento que subiu de 30,3% para 38,7% ou 4,4 milhões de matrículas, uma expansão plausível, mas ainda insuficiente para alcançar a meta 1 do PNE (2014-2024) de atender pelos menos 50% dos bebês e crianças de 0 a 3 anos de idade. Além do fato que existem 61,30% ou 6,9 milhões de bebês e crianças de 0 a 3 anos de idade desassistidas quanto ao direito à educação no país, seja por opção da família, a quem é resguardado o direito da não matrícula, seja pela falta de vagas, a inexistência de creches na localidade, ou a não aceitação da criança em decorrência da idade.

<sup>28</sup> A Emenda Constitucional nº 59/2009, tornou a educação básica obrigatória dos 4 (quatro) ao 17 (dezessete) anos, isto é, um período que abrange da pré-escola ao ensino médio, além de ampliar para todas as etapas da educação básica o atendimento dos programas suplementares de alimentação, transporte, entre outros.

<sup>29</sup> Foram usados dados de 2016 e não de 2015, como era a proposta inicial da pesquisa, porque no momento de extrair as informações diretamente na plataforma do IBGE, apenas os dados referentes a 2016 estavam disponíveis para a extração, não sendo possível conservar o recorte temporal que estava estabelecido anteriormente. O IBGE passou a divulgar os dados que foram usados na pesquisa tendo por base a Pnad Contínua de divulgação trimestral, disponibilizando as informações apenas a partir de 2016.

**Tabela 6 - População residente de 0 a 3 anos que frequentava escola ou creche, por região e unidade da federação, 2016-2023 – População (pessoas)**

Brasil/ Região/ Unidade da Federação	Creche 2016			Creche 2023		
	Total de Bebês e Crianças de 0 a 3 Anos	Quantidade de Bebês e Crianças Atendidas	(%) Atendimento	Total de Bebês e Crianças de 0 a 3 Anos	Quantidade de Bebês e Crianças Atendidas	(%) Atendimento
Brasil	11.722.000	3.549.000	30,3	11.273.000	4.363.000	38,7
Centro-Oeste	944.000	234.000	24,7	938.000	301.000	32,1
DF	158.000	37.000	23,6	166.000	58.000	35,3
GO	411.000	86.000	20,9	386.000	103.000	26,6
MT	213.000	58.000	27,0	219.000	73.000	33,4
MS	163.000	53.000	32,5	167.000	67.000	40,0
Nordeste	3.416.000	922.000	27,0	3.149.000	1.105.000	35,1
AL	202.000	48.000	23,9	221.000	75.000	34,0
BA	878.000	228.000	26,0	774.000	269.000	34,7
CE	525.000	177.000	33,6	485.000	193.000	39,9
MA	497.000	135.000	27,1	421.000	150.000	35,7
PB	235.000	63.000	26,9	222.000	76.000	34,5
PE	559.000	141.000	25,2	521.000	144.000	27,6
PI	188.000	41.000	22,0	171.000	63.000	36,9
RN	190.000	57.000	30,1	193.000	79.000	41,1
SE	141.000	32.000	22,4	140.000	54.000	38,8
Norte	1.264.000	181.000	14,3	1.264.000	264.000	20,9
AC	61.000	9.000	15,1	59.000	10.000	16,4
AP	62.000	7.000	11,1	60.000	5.000	8,1
AM	305.000	35.000	11,6	307.000	56.000	18,3
PA	589.000	82.000	14,0	576.000	130.000	22,6
RO	112.000	18.000	16,5	102.000	17.000	17,0
RR	41.000	7.000	16,7	49.000	9.000	19,2
TO	94.000	22.000	23,2	111.000	36.000	32,3
Sudeste	4.502.000	1.609.000	35,7	4.355.000	1.980.000	45,5
ES	226.000	72.000	32,0	238.000	79.000	33,2
MG	1.169.000	329.000	28,1	1.119.000	381.000	34,0
RJ	793.000	222.000	27,9	743.000	316.000	42,6
SP	2.315.000	986.000	42,6	2.255.000	1.203.000	53,4
Sul	1.596.000	604.000	37,8	1.567.000	714.000	45,6
PR	638.000	225.000	35,2	601.000	262.000	43,5
RS	596.000	217.000	36,4	563.000	246.000	43,7
SC	362.000	162.000	44,9	402.000	206.000	51,2

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do IBGE-PNAD/2º trimestre. (2016-2023).

A oferta de creche é muito desigual entre as regiões, unidades federativas, e por conseqüências, entre os municípios do país. Enquanto em 2023, Sul e Sudeste já estavam próximos de atingir a meta 1 do PNE (2014-2024) de atender pelos menos 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade, o Norte do país conseguiu colocar apenas 20,9% das crianças e bebês nas creches. Estados como São Paulo e Santa Catarina já atendiam mais de 50% de suas crianças e bebês de 0 a 3 anos, ao passo que no Amapá menos de 10% da população que integrava a primeiríssima infância frequentava creche.

Ressalva-se, contudo, que todas as cinco regiões ampliaram a oferta de creche de 2016 a 2023, sendo que o Sudeste e o Nordeste o fizeram de forma mais acentuada. Isto é, a ampliação do atendimento em creche é uma demanda social que vem sendo observada, ainda que os indicadores não sejam os desejáveis, mas a tendência colocada é de crescimento. O Sudeste subiu de uma cobertura de 35,7%, para 45,5% ou 1,98 milhões de vagas, 9,8 pontos percentuais a mais, ao passo que o Nordeste de uma taxa de atendimento de 27% foi para 35,1% ou 1,1 milhão de matrículas, crescimento de 8,1 pontos percentuais. O Sul ampliou a oferta de creche em 7,8 pontos percentuais, ao subir de uma cobertura de 37,8%, para 45,6% ou 714 mil de matrículas. O Centro-Oeste saiu de uma taxa de atendimento de 24,7% para 32,1% ou 301 mil matrículas, um crescimento de 7,4 pontos percentuais. O Norte apresentou a menor variação de crescimento do período em análise, 6,6 pontos percentuais, saindo de uma taxa de cobertura de 14,6% para 20,9%, o que equivale a atender 264 mil bebês e crianças de 0 a 3 anos. Isto é, em 2023, com taxas de atendimento em creche menores do que média nacional ficaram Norte, Centro-Oeste e Nordeste, evidenciando o grande desequilíbrio consoante à oferta de educação infantil de 0 a 3 anos entre as regiões do país.

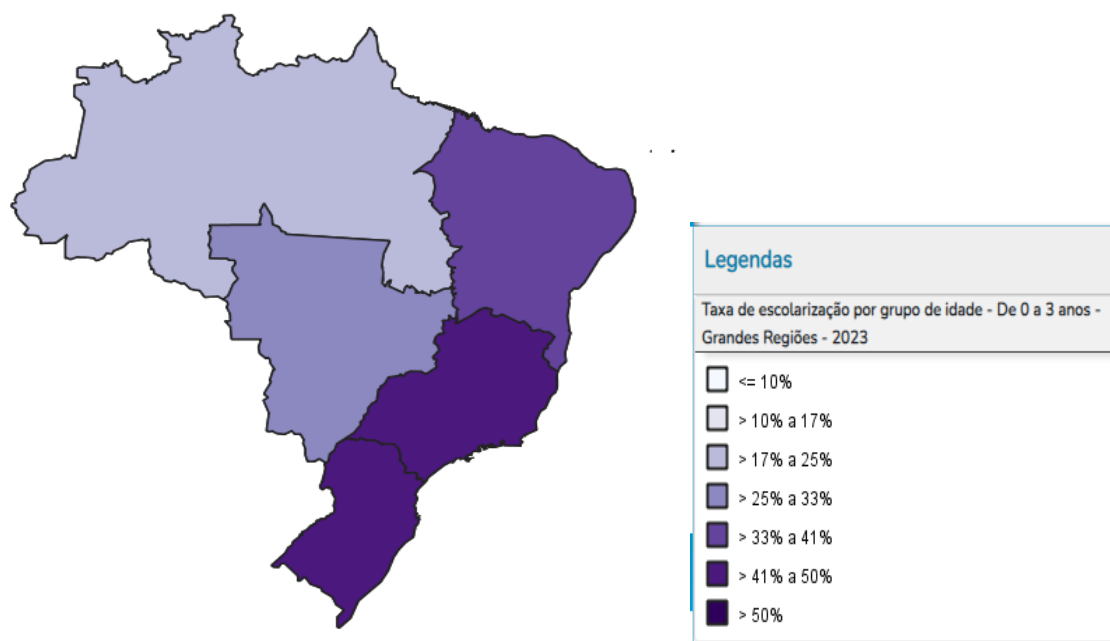
A diferença entre a taxa de atendimento do Sul para o Norte foi de 24,7 pontos percentuais, demarcando a grande disparidade entre as regiões do país. A Região Norte é a que conta com menor taxa de cobertura, ao passo que Sul e Sudeste apresentam os maiores índices de atendimento em creche. Contudo, as regiões Sul e Sudeste apresentam percentuais elevados de conveniamento do atendimento em creche, assim, é preciso vislumbrar não apenas o acesso, mas também as condições da oferta de educação infantil, no que diz respeito à gestão e à infraestrutura e à materialidade disponível para realização do trabalho pedagógico. De 2016 a 2023, apenas o Amapá, estado da Região Norte, apresentou recuo na taxa de atendimento da creche.

Equacionar quantidade e qualidade é um desafio que continua atual, como esclarecem Pinto e Correa (2020), tendo em vista a demanda crescente por educação infantil, sobretudo, por creche, os baixos índices de cobertura e a inadequação de muitos estabelecimentos que

atendem bebês e crianças de 0 a 3 anos, a indisponibilidade de materiais e espaços físicos adequados, a desvalorização dos profissionais, bem como a multiplicidade de formas de atendimento, resultantes do estreitamento das relações público-privada na disponibilidade da educação para a primeiríssima infância..

A Figura 1, elaborada a partir de critérios escolhidos para esse estudo, mostra o mapa do atendimento educacional ofertado aos bebês e crianças de 0 a 3 anos no país, o qual permite visualizar os níveis da desigualdade entre as regiões brasileiras no acesso à creche.

**Figura 1** – Mapa taxa de escolarização de 0 a 3 anos, por região, 2023



Fonte: IBGE/PNAD Contínua (2023).

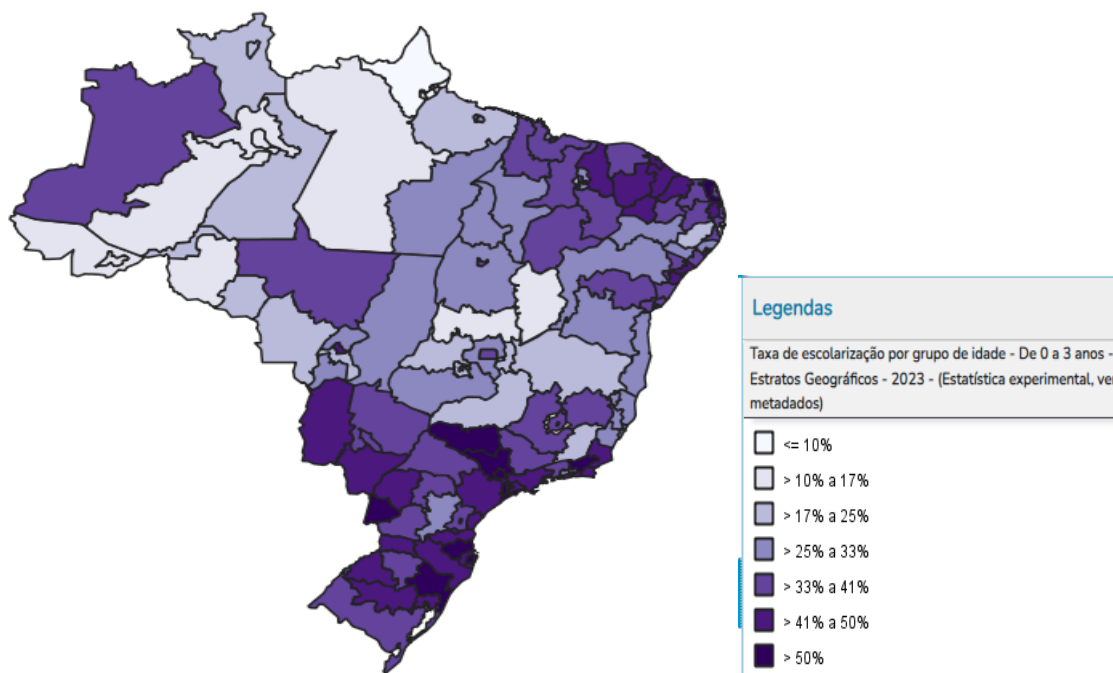
As regiões Sul e Sudeste despontaram nas taxas de atendimento de creche, sendo cabível discutir o formato e multiplicidades de arranjos da oferta, ao passo que Norte apresentou déficit de cobertura, tendo em vista ser a região com maior concentração de bebês e crianças de 0 a 3 anos, proporcionalmente, e a menor cobertura de atendimento do país. A Região Nordeste e a Região Centro-Oeste apareceram em uma posição intermediária, com índices de atendimento em creche superior ao Norte, mas abaixo da média nacional puxada por Sul e Sudeste.

A Região Norte apresentou a maior necessidade de ampliação de atendimento em creche, seguida por Centro-Oeste e Nordeste. Contudo, até mesmo Sul e Sudeste carecem de olhar cuidadoso quanto a situação do atendimento educacional dos bebês e crianças de 0 a 3 anos, pois apresentaram disparidades na cobertura de creche entre os estados e municípios.



cobertura de creche do país, as disparidades são enormes entre as localidades mais urbanizadas com potencial de arrecadação tributária, a exemplo das capitais e as regiões mais rurais e/ou sem atividade econômica expressiva. Campanha e Litoral Lagunar do Rio Grande do Sul, por exemplo, contavam com taxa de atendimento de creche de 34,4%, enquanto a média do estado era 43,7%. O Centro e Sul Oriental do Paraná e o Entorno Metropolitano de Curitiba tiveram, respectivamente, 32,2% e 37,7%, de cobertura de creche, enquanto em Curitiba, chegou a 51,5%. Já no Centro-Oeste, por exemplo, enquanto a média de cobertura da creche foi 32,1%, o Norte de Goiás apresentou uma taxa de 13,6%, quando Goiás teve índice de 26,6%. No Norte, o Amazonas, parte norte do estado (Vale do Rio Juruá e Rio Negro), apresentou uma taxa de cobertura de creche de 34,6%, ao passo que a região central (Vale do Rio Purus) apenas 14,4%, sendo a média do Amazonas de 18,3%. No Nordeste, o Oeste da Bahia teve cobertura de creche de 12,8%, enquanto a média do estado da Bahia foi de 34,7%. Isto é, as desigualdades de atendimento na creche ocorrem também dentro dos estados e apresentam grandes variações demarcadas pelos estratos geográficos, onde se localizam os diferentes municípios, cada qual com a sua rede de ensino, bem como com o seu próprio volume de receitas a ser destinado à educação.

**Figura 3** – Mapa taxa de escolarização de 0 a 3 anos, por estratos geográficos, 2023



Fonte: IBGE/PNAD Contínua (2023).

Conforme estudo de Pinto e Correa (2020, p. 9):

Um último olhar sobre a taxa de atendimento pode ser feito considerando o porte dos municípios. Nesse caso, as fontes confiáveis referem-se aos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010 (IBGE, 2010), o mais recente. Constata-se que, quanto menor o município, menor a taxa de atendimento no caso da faixa de 0 a 3 anos de idade; assim, enquanto em 2010, nos municípios com até 10 mil habitantes essa taxa era de 16% (4%, em 2000); na faixa de 10 a 20 mil habitantes era de 17% (5%, em 2000); entre 20 mil e 50 mil, 18% (6%, em 2000); entre 50 mil e 100 mil, 21% (7%, em 2000); entre 100 mil e 500 mil, 24% (9%, em 2000) e, finalmente, entre os 42 municípios com mais de 500 mil habitantes (0,8% do total de municípios), essa taxa chegou a 29% (13%, em 2000), ou seja, quase o dobro da primeira faixa, que engloba 2.450 municípios (44% do total).

Como os autores pontuam as disparidades são marcantes nas taxas de atendimento da educação infantil de 0 a 3 anos entre os municípios de grande e pequeno porte, sendo a questão da economia de escala e da falta de interesse privado para atuar em localidades muito pequenas, que contam em ampla maioria com a oferta educacional pública, pontos a serem debatidos.

Pela Figura 3, percebe-se também que o número de localidades que já atingiram a meta de atender 50% dos bebês e crianças em creche é bastante limitado, concentrando-se em São Paulo, de forma mais ampla, Planalto do Rio Grande do Sul, Vale do Jataí (SC), Oeste do Paraná, Serrana do Rio de Janeiro, Agreste do Rio Grande do Norte, e espalhada em algumas capitais como Florianópolis, Curitiba, São Paulo e Vitória que apresentaram taxa de atendimento em creche, respectivamente, 56,2%, 51,5%, 65,5%, 58,9%.

Como destacam Pinto e Correa (2020, p. 7), “já no caso das crianças de 4 e 5 anos, a situação das taxas de atendimento é bem melhor, até porque já se partiu de um percentual mais elevado, tendo em vista a longa história da pré-escola no Brasil”. Apesar dos avanços no taxas de atendimento da pré-escola no país, é preciso pontuar que ainda restam desafios para o alcance da universalização desse direito, conforme estabelece a EC 59/200, sobretudo em alguns estados, onde a cobertura da pré-escola se encontra muito abaixo da média nacional.

Conforme a Tabela 7, de acordo com a PNAD/IBGE, de 2016 a 2023, o quantitativo de matrículas da pré-escola foi ampliado em 542 mil, sendo a taxa de cobertura também ampliada de 90% para 92,9% ou 5,8 milhões de crianças de 4 a 5 anos de idade, evidenciando que a universalização do atendimento não foi alcançada nesse segmento da educação infantil, como estabelecido pelo PNE como meta que deveria se efetivar até 2016. Ou seja, existem 441 mil crianças de 4 a 5 anos que precisam ser incluídas na pré-escola, considerando o cenário de 2023.

**Tabela 7 - População residente de 4 a 5 anos que frequentava escola ou pré-escola, por região e unidade da federação, 2016-2023 – População (pessoas)**

Brasil/ Região/ Unidade da Federação	Pré-escola 2016			Pré-escola 2023		
	Total de Crianças de 4 a 5 Anos	Quantidade de Crianças Atendidas	(%) Atendimento	Total de Crianças de 4 a 5 Anos	Quantidade de Crianças Atendidas	(%) Atendimento
Brasil	5.809.000	5.229.000	90,0	6.212.000	5.771.000	92,9
Centro-Oeste	472.000	397.000	84,2	502.000	455.000	90,6
DF	88.000	71.000	80,5	84.000	79.000	94,1
GO	202.000	172.000	85,3	216.000	193.000	89,4
MT	97.000	80.000	82,4	112.000	100.000	88,7
MS	85.000	74.000	87,3	89.000	83.000	92,5
Nordeste	1.743.000	1.640.000	94,1	1.810.000	1.708.000	94,4
AL	107.000	92.000	86,3	116.000	106.000	91,9
BA	428.000	397.000	92,7	450.000	429.000	95,2
CE	278.000	269.000	96,7	273.000	261.000	95,6
MA	258.000	250.000	96,9	263.000	252.000	95,9
PB	125.000	115.000	92,1	128.000	117.000	91,7
PE	268.000	250.000	93,4	289.000	260.000	90,1
PI	108.000	106.000	98,3	112.000	111.000	98,8
RN	108.000	104.000	95,9	95.000	90.000	95,2
SE	63.000	56.000	89,3	83.000	80.000	96,8
Norte	639.000	537.000	83,9	638.000	551.000	86,5
AC	29.000	23.000	77,5	32.000	25.000	78,0
AP	36.000	26.000	72,5	33.000	21.000	65,2
AM	149.000	120.000	80,6	155.000	132.000	84,8
PA	287.000	248.000	86,4	286.000	258.000	89,9
RO	67.000	55.000	82,5	54.000	46.000	85,3
RR	17.000	15.000	90,2	26.000	21.000	78,5
TO	54.000	50.000	91,0	50.000	48.000	96,5
Sudeste	2.196.000	1.989.000	90,6	2.410.000	2.277.000	94,5
ES	111.000	105.000	94,0	131.000	124.000	94,7
MG	526.000	488.000	92,9	610.000	575.000	94,4
RJ	451.000	386.000	85,6	458.000	420.000	91,8
SP	1.108.000	1.010.000	91,1	1.211.000	1.158.000	95,6
Sul	758.000	667.000	88,0	854.000	780.000	91,4
PR	299.000	271.000	90,4	325.000	303.000	93,3
RS	272.000	226.000	83,0	303.000	267.000	88,2
SC	186.000	170.000	91,5	226.000	210.000	93,0

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do IBGE-PNAD/2º trimestre. (2016-2023).

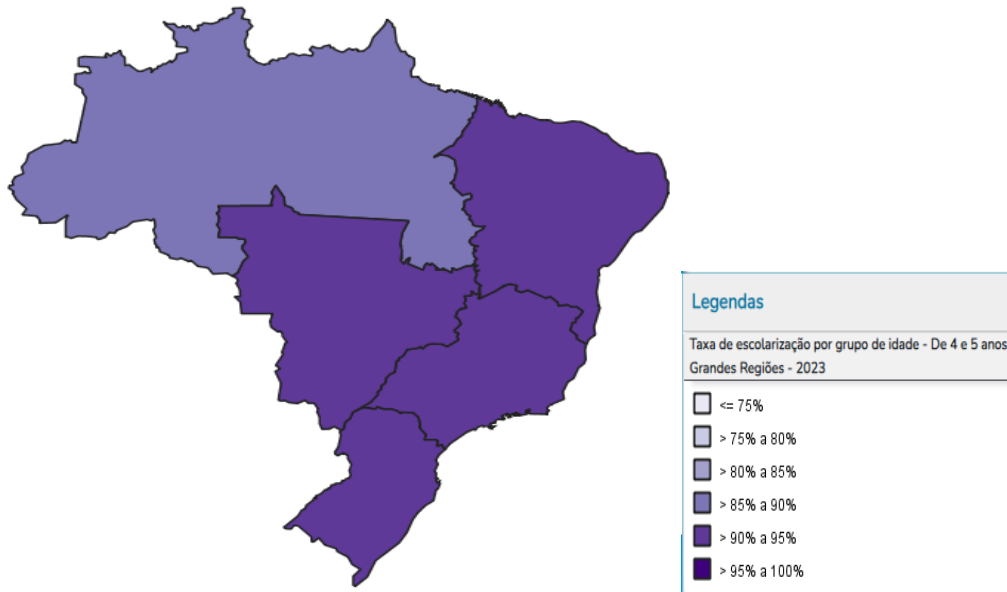
De 2016 a 2023, houve ampliação do percentual de atendimento na pré-escola em todas as cinco regiões brasileiras, sendo que o Centro-Oeste apresentou a maior variação, saindo de 84,2% para 90,6% ou 455 matrículas, seguido do Sudeste que avançou de 90,6% para 94,5% ou 2.277 vagas, o Sul deixou os 88% para 91,4% ou 780 matrículas, o Norte apresentou um crescimento mais reduzido passando de 83,9% para 86,5% ou 551 vagas, enquanto o Nordeste quase se manteve estável saindo de 94,1% para 94,4% ou 1.708 crianças atendidas, uma variação de 0,3 pontos percentuais.

Em 2023, com relação à pré-escola as taxas de cobertura entre as regiões do país apresentaram maior equilíbrio, exceção da Região Norte que teve o pior índice de cobertura, com Amapá figurando na última posição entre todas as unidades federativas com apenas 65,2% das crianças de 4 a 5 anos atendidas na educação infantil. Juntamente com o Norte, a Região Centro-Oeste e a Região Sul têm taxas de atendimento abaixo da média nacional de 92,9%. O destaque positivo fica por conta da Região Nordeste que apresenta taxa de atendimento acima da média nacional juntamente com o Sudeste, sendo que na maioria dos seus estados os índices superam 95% das crianças de 4 a 5 anos com acesso a pré-escola.

As maiores disparidades nas taxas de atendimento da pré-escola foram visualizadas a nível estadual no Amapá, Acre e Rondônia, com, respectivamente, 65,2%, 78% e 78,5%, apresentando uma diferença em relação ao Piauí que tem a maior cobertura, 98,8%, respectivamente, de 34, 21 e 20 pontos percentuais.

A Figura 4, elaborada a partir de critérios escolhidos para esse estudo, mostra o mapa da taxa de escolarização de 4 a 5 anos, por região, deixando nítido o equilíbrio do percentual de atendimento da pré-escola entre as regiões Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, com índices de 90% a 95%, de acesso a esse direito. A Região Norte é a única que teve taxa de atendimento inferior a 90%. Sudeste e Nordeste lideraram com 94,5% e 94,4% das crianças de 4 a 5 anos com acesso à educação infantil. Sul e Centro-Oeste ficaram bem próximos com índices, respectivamente, 91,4% e 90,6%, de suas crianças atendidas na pré-escola. A Região Norte é a que enfrenta os maiores desafios do país para atender a sua população no que diz respeito a garantia de acesso à educação infantil de 4 a 5 anos, tendo taxa de atendimento de 86,5%, enquanto a média Brasil alcança 92,9%.

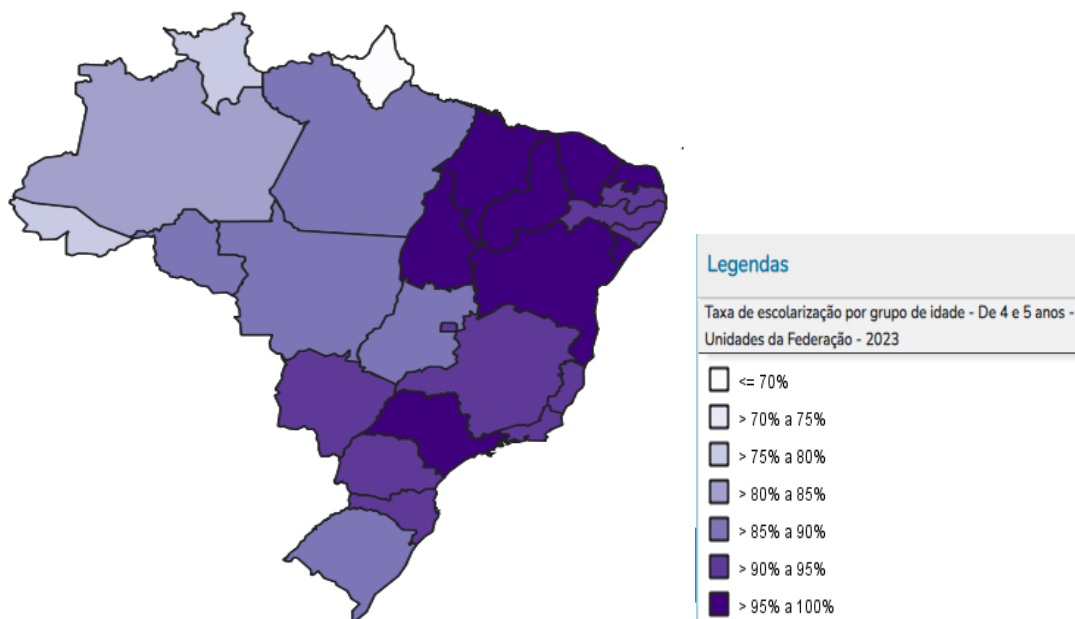
**Figura 04** – Mapa taxa de escolarização de 4 a 5 anos, por região, 2023



Fonte: IBGE/PNAD Contínua (2023).

Como mostra a Figura 5, a apresentação por unidade da federação consolidou as informações do nível regional deixando os estados do Nordeste em destaque no índice de atendimento da pré-escola, com ampla maioria, com mais de 95% das crianças de 4 a 5 anos com acesso à educação infantil.

**Figura 5** – Mapa taxa de escolarização de 4 a 5 anos, por unidade federativa, 2023

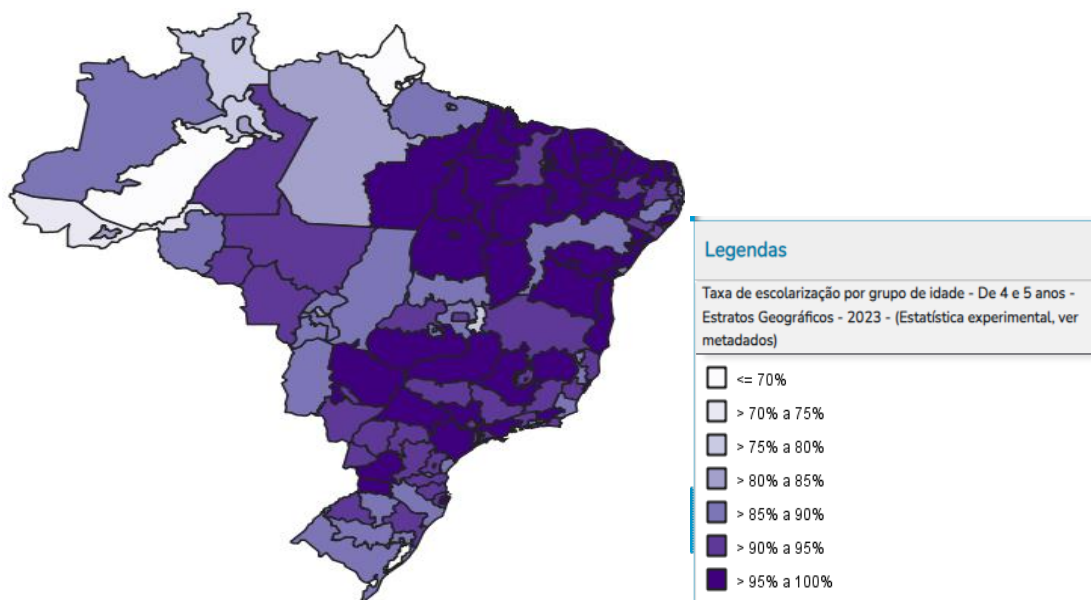


Fonte: IBGE/PNAD Contínua (2023).

O Sudeste apareceu logo após com São Paulo em destaque com mais de 95% das crianças de 4 a 5 anos atendidas em pré-escola; Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, respectivamente, com 94,7%, 94,4% e 91,8%, de atendimento no segundo segmento da educação infantil. No Sul, Paraná e Santa Catarina lideraram no atendimento da pré-escola com índices acima dos 90%. Já o Centro-Oeste e o Norte tiveram blocos de estados com atendimento na pré-escola abaixo de 90% e até de 80% das crianças de 4 a 5 anos com acesso à educação, sendo que o Amapá apareceu em destaque negativo com atendimento na pré-escola abaixo de 70%.

A Figura 6, elaborada a partir de critérios escolhidos para esse estudo, mostra a divisão por estratos geográficos, confirmando visualmente a localização dos maiores índices de atendimento em pré-escola do Nordeste e Sudeste. Além de revelar polos de baixa incidência do atendimento educacional de 4 a 5 anos para além do Amapá, como a região central do Amazonas (Vale do Rio Purus) e Noroeste de Minas Gerais (Integrada de Brasília em Minas Gerais).

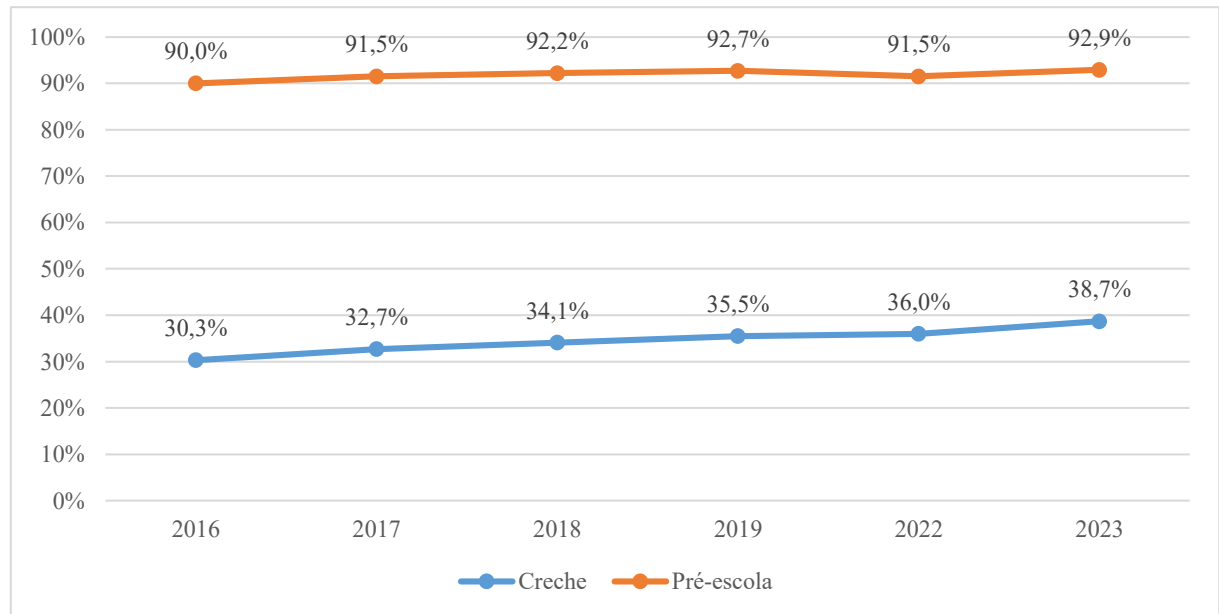
**Figura 6** – Mapa taxa de escolarização de 4 a 5 anos, por estratos geográficos, 2023



Fonte: IBGE/PNAD Contínua (2023).

O Gráfico 10 mostra o percentual da população de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos que frequentava escola no Brasil, de 2016 a 2023.

**Gráfico 10** - Percentual da população de 0 a 3 e de 4 a 5 anos que frequentava escola, creche ou pré-escola no Brasil, 2016-2023



Fonte: Elaborado pela autora com dados do IBGE-PNAD/2º trimestre (2016-2023).

Nota: O IBGE, não divulgou dados de 2020 e 2021, em decorrência da pandemia de Covid-19.

De 2016 a 2023, verificou-se o crescimento de 8,4 pontos percentuais na creche e 2,9 pontos percentuais na pré-escola. Isto é, a educação infantil, e, em especial, a creche teve o atendimento ampliado e vem se consolidando como uma política social que carrega a seu favor a pressão da demanda social, no entendimento que a educação infantil é um direito dos bebês e crianças para a garantia do desenvolvimento e na observância das suas especificidades, como sujeitos de direitos do hoje vivido e experienciado, bem como na necessidade das famílias e, especialmente, das mulheres que muitas vezes contam com a escola como única rede de apoio.

Como esclareceu Rosemberg (2012), esse novo olhar acerca da importância da educação infantil já vem sendo delineado desde a segunda metade do século XX, quando uma nova concepção de infância começa a ser demandada e demarcada pela sociedade, a qual enfatiza o direito à educação e aos cuidados de bebês e crianças como uma necessidade fundamental para o seu processo de desenvolvimento. Conforme a autora, é nesse contexto que “as instituições de educação infantil passam a ser consideradas necessárias também para facilitar as interações entre as crianças da mesma idade” (Rosemberg, 2012, p. 50). Ou seja, a expansão da educação infantil, por seu turno, ocorre, dado ao reconhecimento social do direito de bebês e crianças a cuidados, proteção e educação para se desenvolverem, visto que são sujeitos sócio-históricos e de direitos, que influenciam e são influenciados pela dinâmica social. Além do direito das

famílias à rede de apoio social para o cuidado e a educação dos filhos e o direito das mulheres ao trabalho e a participação social.

Como sustenta Rosemberg (2007, p. 2) “[...] a sociedade passa a reconhecer a criança pequena como sujeito de direitos, ator social, produtora de cultura, indivíduo. A sociedade reconhece que esta fase da vida é riquíssima, riqueza que se expande se boas condições educacionais lhe forem oferecidas”. Com isso, segundo a autora a sociedade passa a reconhecer o direito dos bebês e crianças pequenas à educação, entendendo a sua importância para o desenvolvimento infantil.

A Tabela 8 apresenta, a partir dos dados da PNAD/IBGE levantamento de taxa de atendimento em creche e pré-escola, população residente e que frequentava escola de 0 a 3 e 4 a 5 anos, bem como uma simulação a respeito das vagas necessárias para se atingir as metas do PNE (2014-2024) para fins de acompanhamento e monitoramento.

**Tabela 8** - População residente que frequentava escola, creche ou pré-escola, por grupo de idade – 2023 (pessoas)

Descrição	0 a 3 anos	4 a 5 anos	Total 0 a 5 anos
População residente	11.273.000	6.212.000	17.485.000
População residente que frequentava escola, creche ou pré-escola	4.363.000	5.771.000	10.134.000
Percentual que frequentava escola, creche ou pré-escola	38,7%	92,9%	58,0%
Percentual para atingir a metas do PNE (2014-2024)	11,3%	7,1%	-
População que precisa ser incluída na política educação infantil para atingir a metas do PNE	1.274.000	441.000	1.715.000

Fonte: Elaboração da autora com dados do IBGE/PNAD- 2º trimestre, 2023.

Em 2023, 38,7% dos bebês e crianças de 0 a 3 anos frequentavam creche, e 92,9% das crianças de 4 a 5 anos estavam matriculadas na pré-escola. Portanto, para alcançar as metas do PNE (2014-2024), seria necessário acrescentar em torno de 1,3 milhões de vagas para creche e 0,4 milhão de vagas de pré-escola, perfazendo um total de 1,7 milhão de novas ofertas de atendimento na educação infantil. “Isto é, apesar do notório avanço quanto à expansão do atendimento na educação infantil, a jornada ainda é longa para a consolidação desse direito para a primeira infância” (Fernandes; Oliveira, 2024, p. 295).

Conforme a Tabela 9, de acordo com dados da PNAD/IBGE, de 2023, a demanda declarada por creche, entretanto, supera a meta do PNE (2014-2024).

**Tabela 9 - Principal motivo declarado da não frequência a creche, de crianças de 0 a 3 anos, Brasil e regiões, 2023**

Brasil e Grande Região	Principal motivo de não frequentar creche ou escola	Grupo de idade		
		Total	0 a 1 ano	2 a 3 anos
Brasil	Total	100	100	100
	Não tem escola/creche na localidade, falta vaga ou a escola não aceita a criança por conta da idade	33,5	30,7	38,5
	Por opção dos pais ou responsáveis	60,7	63,7	55,4
	Outro motivo	5,8	5,6	6,1
Norte	Total	100	100	100
	Não tem escola/creche na localidade, falta vaga ou a escola não aceita a criança por conta da idade	41,0	36,3	48,1
	Por opção dos pais ou responsáveis	56,2	61,6	48,1
	Outro motivo	2,8	2,1	3,8
Nordeste	Total	100	100	100
	Não tem escola/creche na localidade, falta vaga ou a escola não aceita a criança por conta da idade	38,9	37,9	41,1
	Por opção dos pais ou responsáveis	55,6	56,8	53,0
	Outro motivo	5,5	5,3	5,9
Sudeste	Total	100	100	100
	Não tem escola/creche na localidade, falta vaga ou a escola não aceita a criança por conta da idade	27,9	24,6	33,9
	Por opção dos pais ou responsáveis	65,2	68,7	58,9
	Outro motivo	6,9	6,7	7,2
Sul	Total	100	100	100
	Não tem escola/creche na localidade, falta vaga ou a escola não aceita a criança por conta da idade	29,7	26,7	35,1
	Por opção dos pais ou responsáveis	62,5	65,1	57,9
	Outro motivo	7,8	8,2	7,0
Centro-Oeste	Total	100	100	100
	Não tem escola/creche na localidade, falta vaga ou a escola não aceita a criança por conta da idade	30,2	26,2	36,2
	Por opção dos pais ou responsáveis	65,0	69,7	58,0
	Outro motivo	4,8	4,1	5,8

Fonte: Elaborado pela autora com dados do IBGE/PNAD- 2º trimestre, 2023.

Como resultado da PNAD-2023, 33,5% dos entrevistados dizem que o fato de não ter creche, vaga ou não aceitar a criança no local em decorrência da idade, é o motivo da não frequência a esse espaço, isto é, a indisponibilidade dos serviços para o qual há a demanda manifesta é a causa da não efetivação do direito à educação das crianças e bebês de 0 a 3 anos. Esse dado supera em mais de 20 pontos percentuais o índice apurado que prevê a meta do PNE de atender 50% das crianças e bebês de 0 a 3 anos até 2024.

Ampliar e melhorar o atendimento na educação infantil é uma problemática que se coloca como demanda social e requer bases sólidas de financiamento pois abarca um dos

segmentos mais onerosos da educação, a creche, que necessita de um número maior de profissionais, espaços adequados e materialidade específica.

O próximo capítulo discute o lugar da educação da primeira infância no Fundeb permanente com os novos mecanismos de distribuição da complementação da União, por fim faz um comparativo entre os recursos empenhados na subfunção educação infantil pelas três esferas de governo e aqueles disponibilizados pelo Fundeb e pelo VAAT-EI.

#### **4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE E DA COMPLEMENTAÇÃO VAAT**

“Direito à educação começa no berço e é pra toda vida”.  
Movimento Fundeb pra Valer (Santos, 2015, p. 9).

Este capítulo tem como objetivo analisar os recursos destinados à educação infantil pela complementação VAAT, de 2021 a 2023, estabelecendo correlação com o Fundeb e o direito à educação infantil. Ao se verificar o nível de representatividade dos recursos da VAAT destinados à educação infantil em relação às receitas, captadas nesse estudo por meio do Fundeb, é possível indicar o potencial complementar de colaboração desses para a efetivação do direito à educação infantil dentro de cada rede beneficiária. Avaliar os recursos na sua integralidade e não apenas uma parte deles é importante para não subestimar e nem supervalorizar os efeitos dos valores repassados. Por isso, esse estudo foca nos recursos destinadas à educação infantil pela complementação VAAT, em comparação com receitas do Fundeb que representam parte expressiva dos recursos vinculados à educação. Para tanto, discute o financiamento da educação infantil no Fundeb permanente com as novas modalidades de colaboração da União, analisa os recursos destinados à educação infantil pelo VAAT e seu potencial complementar de colaboração para a efetivação do direito à educação infantil nos municípios beneficiários, analisa a representatividade dos recursos do VAAT direcionados à educação infantil em relação ao Fundeb permanente a nível nacional, por fim compara os recursos empenhados na subfunção educação infantil por União, estados/DF e municípios com aqueles disponibilizados pelo Fundeb permanente e pelo VAAT-EI.

##### **4.1 Financiamento da educação básica, na vigência do Fundeb**

A educação básica pública é financiada de maneira cooperativa e coordenada por todos os entes federados, impondo a norma legal que estados, Distrito Federal e municípios apliquem no mínimo 25% da receita de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988). Além disso, incide obrigatoriamente uma subvinculação de 20% para a formação do Fundeb sobre parte desses impostos e transferências constitucionais, sendo eles, na vigência do antigo Fundeb (2007-2020):

- Estados e DF: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) cota estadual, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) cota estadual, Fundo de Participação dos Estados (FPE), Ressarcimento pela desoneração de ICMS de exportações de que trata a Lei Complementar (LC) 87/96 e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp.);
- Municípios e DF: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), IPI-Exp cota-partes, ICMS cota municipal, IPVA cota municipal, Imposto Territorial Rural (ITR) cota municipal, e compensação pela desoneração de ICMS tratada pela LC 87/96 (Lei Kandir).

Na vigência do antigo Fundeb, a participação da União no financiamento da educação básica ocorria por meio do aporte da complementação de 10% dos recursos do Fundeb fruto da contribuição de estados, Distrito Federal e municípios na modalidade VAAF, direcionados apenas aos estados que não alcançassem o valor aluno ano mínimo estabelecido nacionalmente.

Além da complementação ao Fundeb, a União também colabora com o financiamento da educação básica por meio de várias ações e programas, podendo ser destacados: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE). Estes programas são despesas recorrentes no orçamento da União, têm caráter de distribuição universal e são obrigatórios por determinação legal (Tanno, 2017).

Também são fontes complementares de financiamento da educação básica o Salário-Educação e recursos advindos da exploração de petróleo.

Na Tabela 10, Tanno (2019) sintetizou o conjunto de impostos e transferências constitucionais responsáveis pelo financiamento da educação básica, distribuindo-os entre: receitas próprias, receitas de transferências, recursos integrantes do Fundeb, recursos não integrantes do Fundeb (5%), recursos não integrantes do Fundeb (25%), e demais receitas vinculadas à educação.

**Tabela 10** - Financiamento da educação básica (2018), valores nominais, em R\$ bilhões.

ENTE FEDERADO	ORIGEM	MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE) (25%)		DEMAIS RECEITAS VINCULADAS À EDUCAÇÃO BÁSICA
		RECURSOS INTEGRANTES DO FUNDEB (20%) RECURSOS NÃO INTEGRANTES DO FUNDEB (5%)	RECURSOS NÃO INTEGRANTES DO FUNDEB (25%)	
ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	RECEITAS PRÓPRIAS	ITCMD; ICMS; IPVA	IRRF	
	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	FPE; Compensação pela desoneração do ICMS; Cota-parte do IPI-exp	Cota-parte do IOF ouro	Exploração de petróleo; Salário- Educação; Complementaçã o da União ao Fundeb; Programas federais universais
MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL	RECEITAS PRÓPRIAS		IPTU; ITBI; ISS; ITR; IRRF	
	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	FPM; Cota-parte do IPI-exp, ICMS, IPVA e ITR; Compensação pela desoneração do ICMS	Cota-parte do IOF ouro	Exploração de petróleo; Salário- Educação; Complementaçã o da União ao Fundeb; Programas federais universais
<b>FUNDEB Recurso Total</b>	63% 149,7	136,1		13,6
Demais receitas vinculadas à educação e Recursos não integrantes do Fundeb	88,3	30,6	34,9	22,8
<b>TOTAL</b>	238,0			

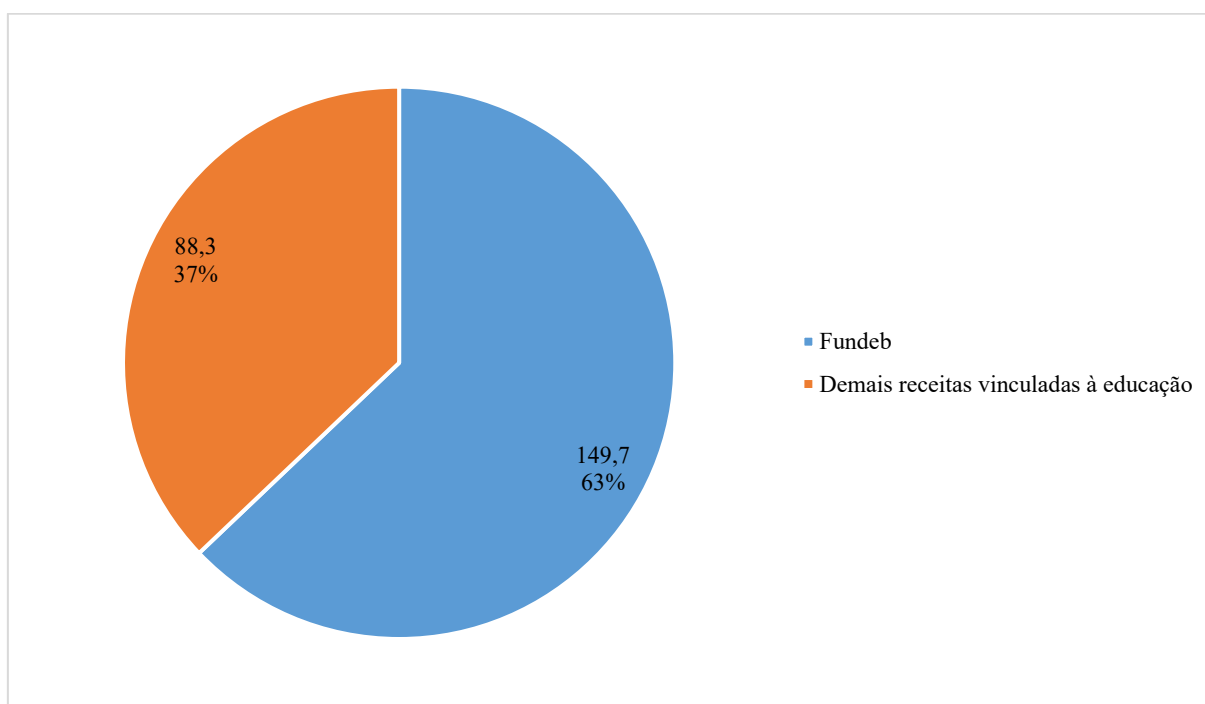
Fonte: Tanno (2019; 2017), com adaptações da pesquisadora<sup>30</sup>.

O Fundeb não representa todo o recurso disponibilizado para a educação básica, existem outras receitas que também estão vinculadas à educação e não integram o fundo, como os 25% do IRRF, IOF, IPTU, ITBI e ISS, destinados obrigatoriamente para a aplicação em manutenção

<sup>30</sup> A pesquisadora também deslocou o IRRF para compor as receitas próprias dos municípios/DF e dos estados/DF.

e desenvolvimento do ensino, os 5% restantes que compõem os recursos vinculados à educação e apesar de fazerem parte dos mesmos impostos e transferências constitucionais da cesta do Fundeb não são retidos para esse fim, pois a Constituição Federal fixou o percentual em 20% de determinados impostos e transferências constitucionais, além das demais receitas vinculadas à educação como o Salário-Educação, aquelas advindas da exploração de petróleo, da complementação da União e dos programas federais universais (PNLD, PDDE, PNAE e PNATE). Tanno (2019) tabulou os dados como apresentado na Tabela 10 e demonstrou que os recursos do Fundeb representaram, em 2018, R\$ 149,7 bilhões ou 63% das receitas da educação, ao passo que as demais fontes vinculadas à educação somaram R\$ 88,3 bilhões ou 37%, conforme o Gráfico 11.

**Gráfico 11** - Financiamento da educação básica: Fundeb e demais receitas vinculadas à educação, 2018 valores nominais, em R\$ bilhões.

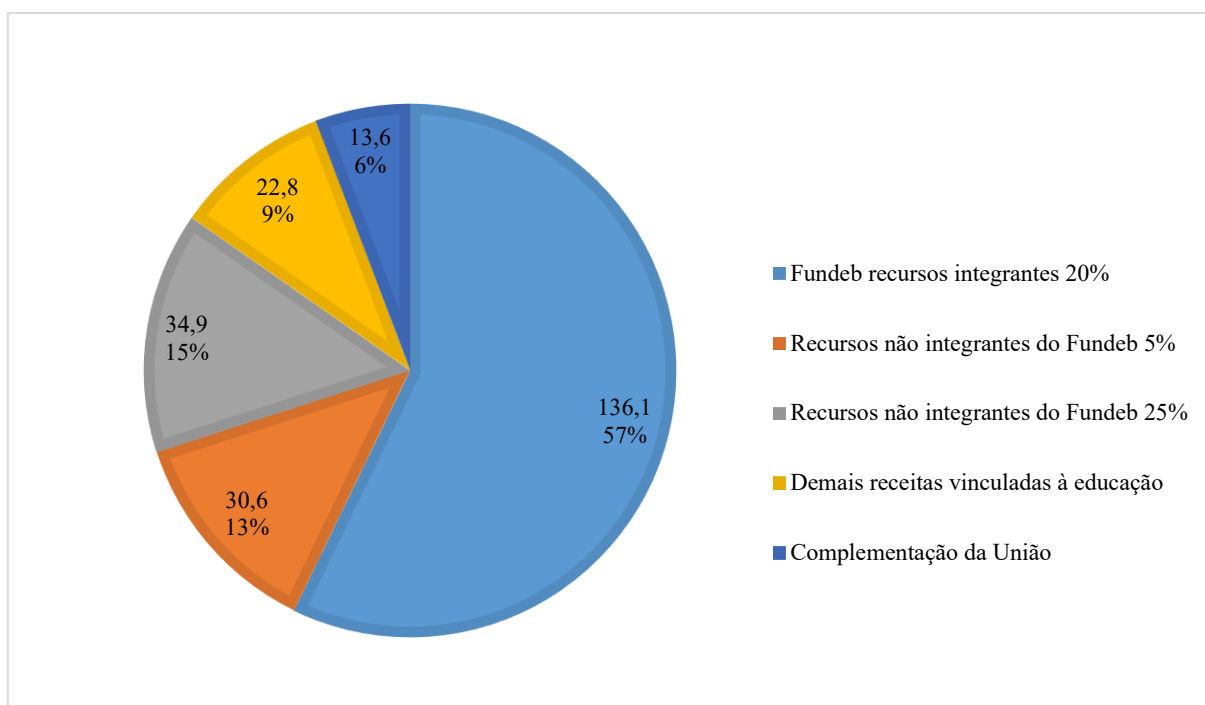


Fonte: Elaborado pela autora com base em Tanno (2019).

Como mostra o Gráfico 12, de acordo com Tanno (2019), em 2018, os recursos integrantes do Fundeb representaram R\$ 136,1 bilhões ou 57% das receitas disponibilizadas para a educação básica, a complementação da União VAAF R\$ 13,6 bilhões ou 6%, ao passo que aqueles que não integram o fundo, mas fazem parte dos mesmos impostos e transferências constitucionais da cesta Fundeb, isto é, os 5% não subvinculados, representaram R\$ 30,6

bilhões ou 13%, aqueles vinculados à educação, mas não ao Fundeb, somaram R\$ 34,9 bilhões ou 15% e as demais receitas vinculadas à educação R\$ 22,8 bilhões ou 9%.

**Gráfico 12** - Financiamento da educação básica (Fundeb, recursos integrantes e não integrantes, demais receitas vinculadas à educação e complementação da União, 2018, valores nominais, em R\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pela autora com base em Tanno (2019).

Segundo Araújo (2016, p. 122), a EC 53/2006 que criou o Fundeb não efetuou alterações expressivas quanto às “responsabilidades dos entes federados” em relação ao Fundef, sendo que as principais mudanças ocorreram na elevação do percentual de subvinculação de 15% para 20% da cesta que compõe o fundo, a abrangência de atendimento disponibilizada a toda a educação básica, da creche ao ensino médio, e o aumento e fixação da contribuição da União no patamar mínimo de 10% do conjunto de recursos alocados por estados, municípios e DF nos fundos estaduais. Para o referido autor o aumento e a fixação da participação da União no Fundeb resultaram em melhorias significativas na redução das desigualdades entre o Valor Aluno Ano (VAA) das 27 unidades federativas, pelo efeito equalizador provocado pela complementação da União, muito embora tal efeito só tivesse reflexo sobre os fundos estaduais que não alcançassem o valor mínimo determinado por aluno no território nacional (Araújo, 2016).

De acordo com o Parecer da relatora Dorinha Seabra Rezende ao substitutivo à Proposta de Emenda Constitucional 15/2015 (PEC 15-A/2015), em 2019, os recursos do Fundeb somaram cerca de R\$ 156,3 bilhões, sendo que estados, Distrito Federal e municípios contribuíram com 90% deste montante e a União com 10%, isto é, com R\$ 14,34 bilhões. A contribuição da União, por sua vez alcançou apenas um terço dos estados, sendo eles: Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

Devido a gargalos na repartição das receitas tributárias e a diferentes características regionais, existem no nosso país grandes distâncias entre o volume de recursos disponíveis para o financiamento da educação nas diversas regiões e redes de ensino.

A vigência do antigo Fundeb se encerrou em 31 de dezembro de 2020, sendo vencido o primeiro grande desafio do debate educacional do país, com a promulgação da Emenda Constitucional 108, em 26 de agosto de 2020, garantindo que a política de fundos se torne um instrumento permanente de financiamento da educação e ao mesmo tempo promovendo seu aprimoramento, em consonância com o conjunto de metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

Apesar da agenda política de retrocessos dos últimos anos, o Congresso Nacional, finalmente, estabeleceu o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como referência para considerar as condições adequadas de oferta da educação, no bojo das discussões do Fundeb permanente, com a promulgação da EC 108/2020.

#### **4.2 O Fundeb permanente e o direcionamento de metade da complementação VAAT para a educação infantil**

O Fundeb é constituído por 27 fundos contábeis, formados pela subvinculação de 20% de determinados impostos e transferências constitucionais de estados, Distrito Federal e municípios, já vinculados à educação na proporção de 25%, sendo que um Valor Aluno Ano (VAA) é estabelecido para cada uma das unidades 27 unidades da federação, e um VAA mínimo é definido nacionalmente, cabendo à União complementar os recursos dos fundos que não alcançarem o VAA mínimo estabelecido para o país. Para cada unidade federativa um VAA é constituído, a partir do total de recursos dividido pelo quantitativo de matrículas ponderadas consideradas no Fundeb.

A Emenda Constitucional (EC) 108/2020, promulgada em 26 de agosto de 2020, tornou o Fundeb permanente, aumentou gradativamente para 23% até 2026 o percentual de participação da União no fundo, criou duas novas modalidades de complementação federal,

criou novos critérios para a distribuição das novas complementações da União, alterou os critérios de distribuição da cota municipal do ICMS, entre outras disposições. A fim de corrigir distorções do antigo modelo de distribuição do Fundeb, a EC 108/2020, propôs adotar como um dos critérios para a repartição dos recursos da complementação da União a estados, Distrito Federal e municípios o Valor Aluno Ano Total (VAAT), o qual considera todas as fontes vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Isto é, passa a fazer parte do cálculo que orienta a distribuição da nova modalidade de complementação da União, além dos 20% referentes à lista de impostos e transferências constitucionais bloqueados pelo Fundeb, os 5% restantes desses recursos que não entram na subvinculação do fundo, e os 25% de impostos arrecadados pelos municípios, estados e DF que não compõem a cesta<sup>31</sup> do Fundeb, mas são vinculados à educação. A repartição desses recursos é feita por rede de ensino levando em consideração o conjunto de receitas vinculadas à educação de cada ente federado e as matrículas ponderadas consideradas no Fundeb. Conforme a EC 108/2020, metade dos recursos VAAT deve ser direcionado para a educação infantil, objetivando ampliar o acesso e qualidade do atendimento.

O modelo de distribuição dos recursos da complementação da União dentro do Fundeb que vigorou até 2020 adotava como critério o Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF), o qual considera apenas as receitas integrantes do Fundeb de cada fundo estadual, não levando em conta a disponibilidade de receitas próprias vinculadas à educação de cada ente federativo (Brasil-Câmara, 2020).

O VAAT considera como parâmetro o total de receitas vinculadas à educação e, desse modo, a “capacidade de financiamento de cada rede de ensino” (Brasil-Câmara, 2020, p. 42). Isto é, toda a cesta de impostos e transferências obrigatórias destinados à educação é contabilizada, e não apenas aqueles que compõem o Fundeb, além disso, a distribuição dos recursos é feita também por rede, e não apenas no âmbito de cada estado. Dessa forma, ao invés de apenas alguns estados com menor VAAF serem beneficiados, redes de ensino com menor Valor Aluno Ano Total a partir da definição de receitas vinculadas à educação do VAAT também receberem suporte financeiro da União, beneficiando principalmente os municípios com maior vulnerabilidade (Brasil-Câmara, 2020).

Para preservar o atual equilíbrio federativo e não desorganizar nenhuma rede, a EC 108/2020 propõe usar o modelo híbrido na distribuição dos recursos da complementação da União, sendo mantidas as regras atuais para 10% da complementação, considerando o VAAF,

---

<sup>31</sup> De acordo com o texto da PEC 26/2020 serão excluídos da cesta de impostos do Fundeb os tributos relativos à Lei Kandir.

ao passo que 10,5% são repassados conforme critérios do VAAT e 2,5% segundo a evolução de indicadores educacionais na modalidade Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR). Dos 10,5%, acrescidos pela complementação da União aos Fundeb permanente na modalidade VAAT, 50% são repassados para a educação infantil. Há uma demanda expressa por avanços na cobertura educacional na educação infantil, especialmente, da creche. Além de metade da complementação VAAT ser direcionada para a educação infantil, 15% precisam ser aplicados em despesa de capital, por determinação constitucional.

De acordo com Tanno (2020, p. 4), o Fundeb permanente terá quatro critérios de distribuição dos recursos:

- 1) para equalizar VAAF, no âmbito dos Fundos de cada Estado com seus Municípios (Fundeb-Estados);
- 2) para equalizar VAAF nacionalmente nos Estados e em seus Municípios (complementação-VAAF);
- 3) para equalizar VAAT nacionalmente nas redes de ensino (complementação-VAAT);
- 4) por resultados educacionais das redes de ensino (denominado adiante como critério VAAR resultado, complementação-VAAR).

No Fundeb permanente a distribuição dos recursos dos 26 fundos estaduais e 1 distrital permanece igual ao do antigo Fundeb, bem como a distribuição da complementação da União VAAF. Apenas a distribuição da contribuição da União VAAT é que vai considerar todas as fontes de receitas vinculadas à educação de cada rede de ensino e fazer o aporte federal àquelas que não atingirem o valor aluno ano total mínimo definido nacionalmente, já a complementação VAAR vai observar condicionalidades determinadas em lei de melhoria de gestão, relacionadas ao atendimento, aprendizagem e redução das desigualdades para aportar os recursos.

No Fundeb permanente se mantém igual a do antigo Fundeb a complementação da União na modalidade VAAF, a cesta de impostos e transferências obrigatórias, exceto os tributos relativos à Lei Kandir, e o percentual subvinculado de 20% de contribuição dos entes subnacionais para a formação dos 27 fundos, a mudança substancial vai ficar por conta do incremento na complementação da União que sai do mínimo de 10% dos recursos disponibilizados por municípios, estados e DF e vai gradativamente aumentando até atingir 23% em 2026, além da alteração das receitas consideradas pelo VAAT, conforme Tabela 11 e Gráfico 13. Os novos recursos adicionados ao Fundeb pela União são distribuídos em duas modalidades de complementação o VAAT e VAAR. A VAAT distribuindo 10,5 % e a VAAR 2,5% dos novos aportes da União, gradativamente até 2026.

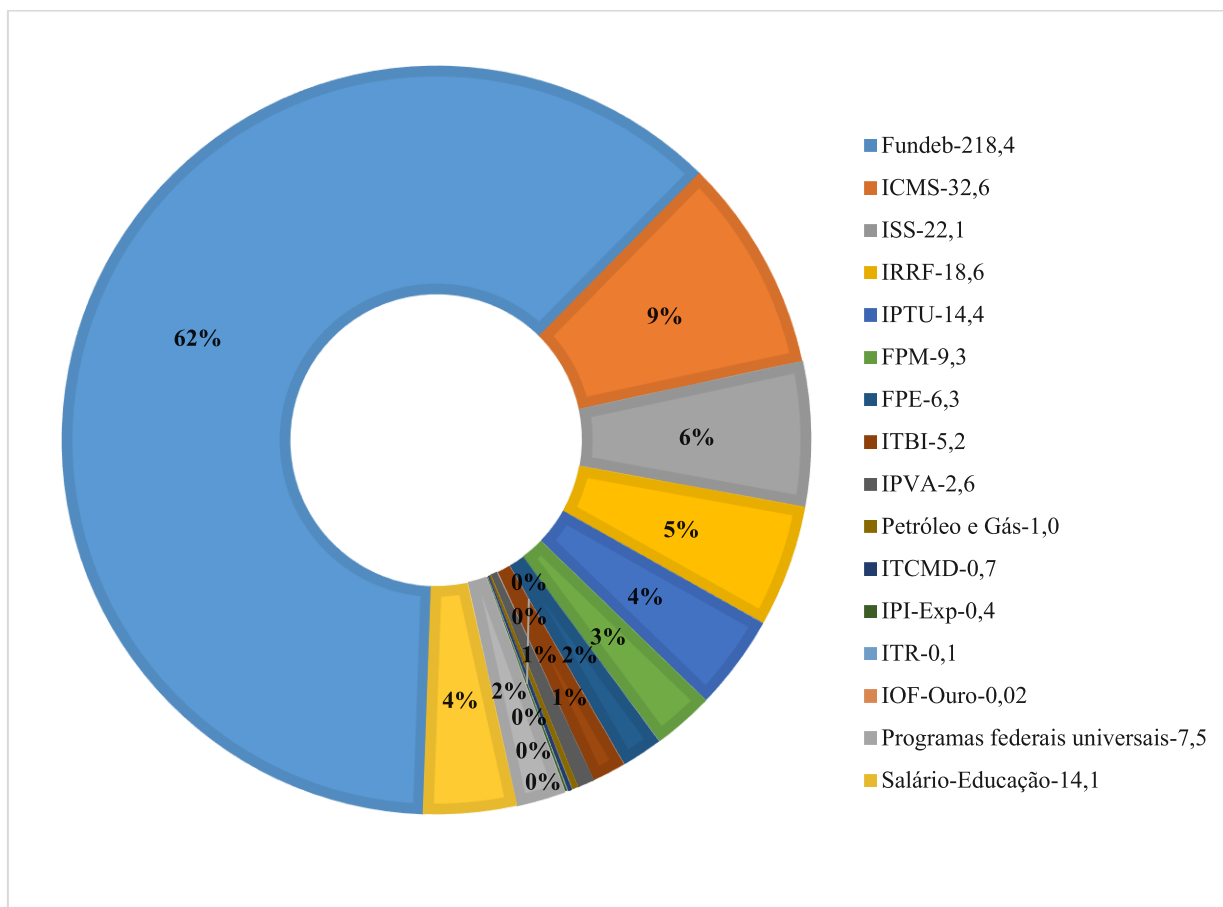
**Tabela 11** - Receitas destinadas a compor o Fundeb e o Fundeb permanente nas modalidades VAAF e VAAT e complementação da União

<b>Fundeb antigo (2007-2020)</b>	<b>Fundeb permanente VAA e complementação VAAF (2021-atual)</b>	<b>Fundeb permanente complementação VAAT (2021-atual)</b>
20% FPE; 20% FPM; 20% IPI –Exp.; 20% ICMS; 20% IPVA; 20% ITCMD; 20% ITR; 20% compensação pela desoneração de ICMS tratada pela LC 87/96 (Lei Kandir).	20% FPE; 20% FPM; 20% IPI –Exp.; 20% ICMS; 20% IPVA; 20% ITCMD; 20% ITR; 20% alíquota adicional do ICMS; 20% imposto que União eventualmente instituir.	Receitas do Fundeb 20%; Recursos não integrantes do Fundeb 5%; Recursos não integrantes do Fundeb 25%, a saber, ISS, IPTU, ITBI, ITRm, IRRF, IOF-Ouro; Complementação da União ao Fundeb; Salário-Educação; Programas federais universais; Demais receitas vinculadas à educação (exploração do petróleo).
Complementação da União VAAF 10%	Complementação da União VAAF+VAAT+VAAR $10\%+10,5\%+2,5\% = 23\%$	

Fonte: Elaboração da autora com base em Amaral (2012); Manual de Orientação do Novo Fundeb Brasil/MEC (2021) e Tanno (2017).

Conforme o Gráfico 13, das receitas de 2021 que compõem o cálculo do VAAT de 2023, a de maior peso é o Fundeb (62% ou R\$ 218,4 bilhões), seguida pelo ICMS (9% ou R\$ 32,6 bilhões), ISS (6% ou R\$22,1 bilhões), IRRF (5% ou R\$ 18,6 bilhões), IPTU (4% ou R\$ 14,4 bilhões), FPM (3% ou R\$ 9,3 bilhões), FPE (2% ou R\$ 6,3 bilhões), ITBI (1% ou R\$ 5,2 bilhões), IPVA (1% ou R\$ 2,6 bilhões), programas federais universais Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (2% ou R\$ 7,5 bilhões), Salário-Educação (4% ou R\$ 14,1 bilhões), além de Petróleo e Gás, ITCMD, IPI-Exp., ITR e IOF-Ouro que não têm representatividade a nível Brasil. Como demonstrado pelo Gráfico 13, o Fundeb representa a principal receita dos municípios e estados/DF para o financiamento da educação básica, embora não seja a única.

**Gráfico 13** - Receitas de 2021 que compõe o cálculo do VAAT 2023, Brasil, em valores nominais, em bilhões



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e FNDE.

A EC108/2020 inova por meio da complementação VAAT, no desenho da política de fundos, apontando um modelo de redistribuição mais equitativo, por considerar todas as fontes de receitas vinculadas à educação básica e permitir a distribuição por rede de ensino, independentemente do estado que façam parte. Esse novo formato de repartição do aporte federal trabalha a partir da disponibilidade orçamentária vinculada à educação de cada rede de ensino, trazendo de recursos novos, os 10,5 pontos percentuais de contribuição da União que serão acrescidos ao Fundeb gradativamente até 2026.

Os novos aportes de recursos da União ao Fundeb permanente estão ocorrendo de forma progressiva, tanto na modalidade VAAT 10,5%, com metade dos recursos direcionado à educação infantil, quanto na VAAR de 2,5%. Dessa forma, apenas em 2026 a complementação VAAF+VAAT+VAAR estarão integralizadas na sua totalidade, conforme mostra a Tabela 12.

**Tabela 12** - Complementação da União progressividade até a integralização dos 23%

Complementação da União	2021	2022	2023	2024	2025	2026
VAAF	10%	10%	10%	10%	10%	10%
VAAT	2%	5%	6,25%	7,5%	9%	10,5%
VAAT-EI (50% do VAAT)	1%	2,5%	3,125%	3,525%	4,5%	5,25%
VAAR	----	----	0,75%	1,5%	2%	2,25%
TOTAL	12%	15%	17%	19%	21%	23%

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Manual de Orientação do Novo Fundeb (2021).

Para Araújo (2019, p. 418), “é necessário mudar a lógica atual, superando o Valor por Aluno baseado no recurso disponível e passando a trabalhar com os recursos necessários para alcançar um dado padrão de qualidade e, com isso, alocar os valores suficientes para tal objetivo”. Esta proposta vem de encontro à lógica do CAQ, a qual expressa “o montante de recursos monetários necessários por aluno para dotar as escolas com as condições de trabalho adequadas, que são condições necessárias, embora não suficientes, para um efetivo processo de ensino e aprendizagem” (Alves; *et al.*, 2019, p. 5). Ou seja, o CAQ considera os custos e as necessidades reais das escolas. Por isso, qualquer novo formato que se pense para o Fundeb precisa está ancorado nestes critérios, tendo a realidade dos custos e necessidades reais das escolas como base (Araújo, 2019).

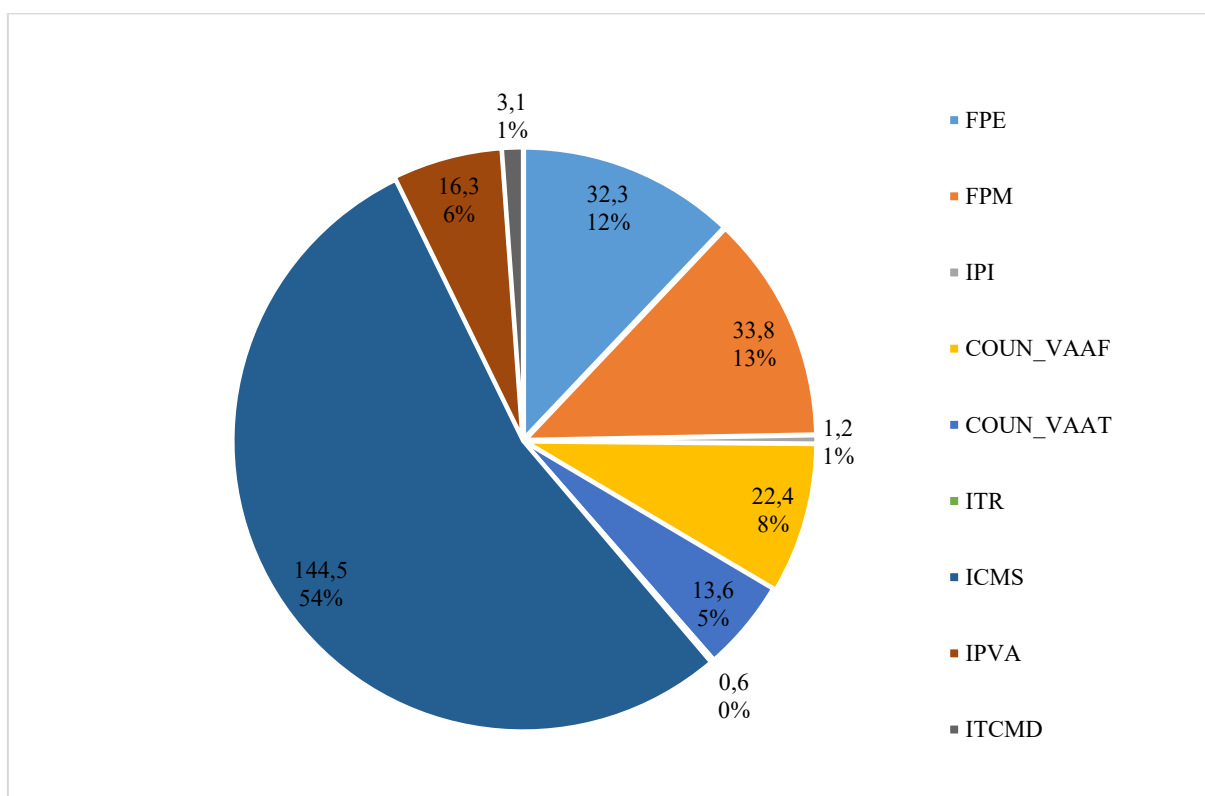
A EC 108/2020 inova também ao defender a implementação de um custo-aluno baseado nos critérios de qualidade mais próximo ao custo real das diversas etapas e modalidades da educação básica. Nesse sentido, considerando as condições adequadas de oferta da educação, estabelece como referência o Custo Aluno-Qualidade para garantir um padrão mínimo de qualidade. Apesar dos avanços no aumento da participação federal no financiamento da educação básica, o valor da participação da União no Fundeb permanente ainda está longe da meta de 40% (Fineduca, 2020) e muito provavelmente não permitirá chegar ao padrão CAQ, mas já é uma evolução diante dos longos anos de teto mínimo de 10% que virou teto máximo.

Com o Fundeb permanente ocorre o aumento da complementação da União, o que representa mais recursos disponibilizados aos entes subnacionais, especialmente para os municípios, em prol da educação, elevando o número de matrículas e redes de ensino beneficiadas.

### 4.3 Fundeb permanente: origem e destino dos recursos

Os recursos disponibilizados na política de fundos advêm da cooperação entre os entes federados, isto é, municípios, estados, Distrito Federal e União são responsáveis conjuntamente pela somatória final das receitas. O ICMS, carro chefe na lista dos impostos regressivos, é o elemento mais relevante na composição do Fundeb, representando, em 2023, R\$ 144,5 bilhões ou 54% do total, seguido pelo FPM (R\$ 33,8 bilhões ou 13%) e FPE (R\$ 32,3 ou 12%), ao passo que a complementação VAAF atinge a marca de R\$ 22,4 bilhões ou 8% e a VAAT soma R\$ 13,6 bilhões ou 5%, o IPI representa R\$ 1,2 bilhões ou 1%, o ITR corresponde a R\$ 0,6 bilhões ou 0%, o IPVA atinge R\$ 16,3 bilhões ou 6%, o ITCMD chega R\$ 3,1 bilhões ou 1%, conforme o Gráfico 14.

**Gráfico 14** - Fundeb permanente: composição dos recursos, valores nominais, em bilhões, 2023



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O financiamento da educação pelo Fundeb permanente ocorre por meio de uma imbricada rede de transferências intergovernamentais que já são parte integrante do orçamento educacional para a manutenção e desenvolvimento do ensino, e que tem a parcela de 20% recolhidas para a composição dos fundos em cada unidade federativa, a exemplo, do

FPE, FPM, IPI e ITR, que são transferidos pela União, e do, ICMS, IPVA e ITCMD que são transferidos pelos estados e Distrito Federal para os respectivos fundos. Além das complementações VAAF e VAAT que são transferidas pela União aos estados/DF e aos municípios.

Conforme os dados da Tabela 13, 39% dos recursos do Fundeb se originam a partir de transferências intergovernamentais da União devidas aos entes subnacionais por norma constitucional e 61% de receitas inicialmente recolhidas por estados/DF e repartidas por força legal com os municípios. De modo que tanto os repasses federais, quanto os estaduais causam impacto nos montantes recolhidos pelo Fundeb, a partir dos impostos e transferências constitucionais e legais que são obrigatoriamente vinculadas ao fundo. Fica nítido pelos dados da Tabela 13 que os entes subnacionais com maiores dificuldades de gerar receitas próprias concentrados no Nordeste e Norte demonstravam maior dependência das transferências intergovernamentais da União na composição dos seus fundos, sendo o FPE, FPM, IPI e ITR, bases predominantes no Fundeb dessas regiões. Cabe salientar que são também os entes governamentais do Nordeste e do Norte que recebem maior aporte das complementações da União na modalidade VAAF e VAAT. Enquanto os entes subnacionais com maior capacidade de arrecadação própria, localizados no Centro-Oeste, Sudeste e Sul, contavam na composição do Fundeb com maior participação das transferências intergovernamentais dos estados, a saber, ICMS, IPVA e ITCMD. Não é para menos, visto que o Sudeste concentra a arrecadação do ICMS com R\$ 69 bilhões, dos quais apenas o estado de São Paulo contou com R\$ 40 bilhões. O Sul apareceu na segunda posição com R\$ 25,9 bilhões de ICMS. O Centro-Oeste contou com R\$14,6 bilhões, dos quais Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul obtiveram, respectivamente, de R\$ 2 bilhões, R\$ 5 bilhões, R\$ 4 bilhões e R\$3 bilhões. Enquanto o Nordeste obteve R\$ 24 bilhões de ICMS, distribuídos entre seus nove estados, com variações que foram de R\$ 1 bilhão para o Sergipe até R\$ 7 bilhões para a Bahia. Já o Norte foi a região que menos obteve recursos do ICMS, contando com R\$ 10 bilhões, em 2023, de acordo dados da Secretaria do Tesouro Nacional disponibilizados na Tabela 13.

**Tabela 13** - Fundeb permanente: origem e destino dos recursos, por UF, 2023, valores nominais, em R\$ bilhões, acumulados no ano até o mês de dezembro

Regiões	Origem	Origem	Origem	Origem	Origem	Origem	Origem	Origem	Origem			Parcela	Parcela	Parcela	Parcela
UF	FPE	FPM	IPi	COUN VAAF	COUN VAAT	ITR	ICMS	IPVA	ITCMD	TOTAL	Distribuição entre as UF	destinada aos estados	destinada aos municípios	Parcela com origem nas transferên cias da União	Parcela com origem nos tributos estaduai s
Centro-Oeste	2,336	2,432	0,071	0,001	0,066	0,250	14,653	1,509	0,421	21,740	8,1%				
DF	0,220	0,059	0,002	0,001	-	0,000	2,120	0,338	0,051	2,791	1,0%	101%	-1%	10%	90%
GO	0,961	1,262	0,028	-	0,061	0,074	5,076	0,639	0,244	8,346	3,1%	42%	58%	29%	71%
MT	0,717	0,617	0,021	-	0,002	0,086	4,325	0,318	0,040	6,126	2,3%	48%	52%	24%	76%
MS	0,439	0,494	0,020	-	0,002	0,090	3,132	0,215	0,086	4,478	1,7%	37%	63%	23%	77%
Nordeste	16,609	11,934	0,095	14,594	10,082	0,025	24,346	2,047	0,202	79,933	29,9%				
AL	1,383	0,769	0,001	0,673	0,917	0,001	1,445	0,126	0,010	5,325	2,0%	23%	77%	70%	30%
BA	2,963	3,106	0,049	4,181	2,272	0,014	6,965	0,470	0,060	20,080	7,5%	25%	75%	63%	37%
CE	2,282	1,684	0,011	3,020	1,820	0,001	3,511	0,375	0,023	12,726	4,8%	21%	79%	69%	31%
MA	2,288	1,421	0,015	4,024	2,581	0,003	2,140	0,181	0,012	12,666	4,7%	16%	84%	82%	18%
PB	1,518	1,070	0,001	0,441	0,622	0,000	1,704	0,139	0,033	5,527	2,1%	29%	71%	66%	34%
PE	2,212	1,650	0,014	1,098	0,632	0,001	4,472	0,442	0,042	10,563	3,9%	32%	68%	53%	47%
PI	1,396	0,888	0,000	1,156	0,901	0,004	1,400	0,111	0,007	5,863	2,2%	27%	73%	74%	26%
RN	1,261	0,839	0,003	0,000	0,226	0,000	1,675	0,110	0,005	4,120	1,5%	35%	65%	57%	43%

SE	1,305	0,507	0,001	-	0,111	0,000	1,034	0,093	0,010	3,062	1,1%	36%	64%	63%	37%
Norte	8,552	2,987	0,110	5,652	2,774	0,025	10,395	0,719	0,055	31,270	11,7%				
AC	1,147	0,195	0,000	-	0,071	0,000	0,382	0,026	0,003	1,825	0,7%	59%	41%	77%	23%
AP	1,155	0,135	0,001	-	0,019	0,000	0,283	0,030	0,001	1,624	0,6%	60%	40%	81%	19%
AM	1,087	0,566	0,005	1,344	0,629	0,000	2,890	0,156	0,008	6,686	2,5%	38%	62%	54%	46%
PA	1,993	1,153	0,095	4,308	2,010	0,008	4,187	0,252	0,017	14,024	5,2%	24%	76%	68%	32%
RO	0,958	0,295	0,005	-	0,000	0,004	1,274	0,128	0,006	2,671	1,0%	54%	46%	47%	53%
RR	0,903	0,173	0,002	-	0,012	0,000	0,356	0,024	0,002	1,472	0,5%	51%	49%	74%	26%
TO	1,310	0,470	0,002	-	0,032	0,012	1,022	0,103	0,018	2,969	1,1%	43%	57%	61%	39%
Sudeste	2,876	10,578	0,648	2,144	0,558	0,144	69,179	9,044	1,670	96,840	36,2%				
ES	0,568	0,604	0,039	-	0,125	0,002	3,651	0,219	0,032	5,240	2,0%	33%	67%	26%	74%
MG	1,478	4,439	0,140	-	0,265	0,049	14,887	2,225	0,375	23,859	8,9%	47%	53%	27%	73%
RJ	0,513	1,025	0,234	2,144	0,164	0,002	10,500	0,960	0,321	15,863	5,9%	30%	70%	26%	74%
SP	0,317	4,511	0,234	-	0,004	0,091	40,141	5,639	0,942	51,878	19,4%	47%	53%	10%	90%
Sul	1,942	5,887	0,247		0,114	0,125	25,923	2,974	0,724	37,936	14,2%				
PR	0,905	2,292	0,092	-	0,073	0,071	9,216	1,297	0,255	14,201	5,3%	49%	51%	24%	76%
RS	0,642	2,276	0,087	-	0,001	0,046	9,310	0,920	0,278	13,561	5,1%	43%	57%	23%	77%
SC	0,395	1,319	0,068	-	0,040	0,009	7,397	0,757	0,190	10,174	3,8%	39%	61%	18%	82%
Totais	32,315	33,818	1,171	22,391	13,593	0,570	144,496	16,292	3,072	267,718	100,0%	38%	62%	39%	61%
Partic.	12,1%	12,6%	0,4%	8,4%	7,0%	0,2%	54,0%	6,1%	1,1%	<b>100,0%</b>					

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional- STN. Os dados referentes as regiões foram produzidos pela autora a partir dos originais. A autora também alterou de milhares para bilhões.

Os dados da Tabela 13 indicam também o fortalecimento do processo de municipalização na vigência do Fundeb permanente, sendo que, em 2023, 62% dos recursos do fundo seguem para os municípios e 38% ficam com os estados/DF. A Região Nordeste, nitidamente, mostra níveis elevados de municipalização pelo acentuado índice de recurso destinados aos municípios em oposição aqueles direcionados aos estados. O estado do Maranhão, por exemplo, recebeu 16% dos recursos do fundo, ao passo que os municípios 84%. Já na Região Norte, o estado do Pará recebeu 24% dos recursos do Fundeb enquanto os municípios 76%. Como explica Farenzena e Pinto (2024, p. 2) “[...] cabe ainda acrescentar que, embora generalizado, esse processo de municipalização foi mais intenso nos estados e municípios mais pobres, aumentando os desafios de ampliação do atendimento, especialmente na educação infantil”. Ou seja, redes municipais do Nordeste e Norte são as mais afetadas pelo processo de municipalização gerando dificuldades para a expansão da educação infantil, especialmente, da creche tendo em vista se tratar do segmento educacional mais oneroso por necessitar de maior número de profissionais por bebê/criança, além de estrutura em termos de materiais e espaço físico adequados e específicos ao público que se destina.

Cabe ressaltar que os recursos distribuídos pelo Fundeb estão diretamente relacionados ao número de matrículas, ao fator de ponderação de cada segmento educacional e a arrecadação recolhida pela subvinculação de cada um dos 27 fundos. De modo que os entes subnacionais recebem recursos não conforme a contribuição, mas de acordo com o número de matrículas que possuem e o fator de ponderação associado a elas, havendo entes que ganham em termos de valores na redistribuição do Fundeb e entes que perdem, isto é, recebem menos do que contribuíram para o fundo. Pesquisa de Farenzena e Pinto (2024) aponta que desde a inauguração da política de fundos com o Fundef, o processo de transferências de matrículas públicas das redes estaduais para as municipais segue em pleno vapor, se, em 1996, os municípios eram responsáveis por 38% das matrículas públicas, em 2007, já na vigência do Fundeb, contavam com 53%, e, em 2023, atingiram 62%. Isto é, conforme os autores, “[...] com relação à rede pública, acentuou-se o processo de municipalização fomentado pelo Fundef, com a ampliação da participação municipal de 53% para 62%” (Farenzena; Pinto, 2024, p. 11).

Cada fundo estadual só redistribui recursos de acordo com o número de matrícula e fator de ponderação dentro do próprio fundo. O efeito redistributivo assim ocorre apenas dentro do próprio estado, a partir dos recursos do Fundeb VAAF. O recurso novo que existe vem da complementação da União na modalidade VAAF, que faz a equalização interestadual do Valor Aluno Ano, e pelo critério do VAAT, que opera a equiparação do VAA entre a redes de ensino. Para Farenzena e Pinto (2024, p. 7),

Nos fundos das UFs, os governos estaduais redistribuem recursos para municípios, o que tem efeito redistributivo também significativo. Os estados são entes com maior receita, e, diante da municipalização generalizada da educação infantil e do ensino fundamental, a contribuição estadual ao Fundeb é a política mais estável de cooperação federativa no financiamento da educação no interior dos estados.

Como aponta os autores, a julgar que no sistema de repartição das receitas tributárias entre os entes federados, os estados ficam com 75% do ICMS, 50% dos IPVA, 75% do IPI e com a totalidade do ITCMD e FPE, e todos entram na cesta de recolhimento do Fundeb, o peso da contribuição estadual para a formação do Fundeb é superior à colaboração dos municípios e da União, já que essa contribui apenas com os valores da complementação, sendo que as transferências executadas pelo governo federal por força constitucional seguem para compor a arrecadação municipal e estadual, a quem cabe contabilizá-las. De acordo com os dados da Tabela 14, em 2023, após efetuadas as devidas partilhas dos recursos que compõem o Fundeb entre os entes federados, estados/DF colaboraram com R\$ 152,78 bilhões ou 57% das receitas do fundo, municípios com R\$ 78,95 bilhões ou 29% e União com R\$ 35,95 bilhões ou 13%, sendo que foram contabilizadas apenas as complementações VAAF e VAAT, a VAAR não foi listada na composição do Fundeb na ocasião.

**Tabela 14** - Partilha dos recursos do Fundeb por esfera de governo, segundo a contribuição, 2023, valores nominais, em R\$ bilhões

Esfera de governo	Recursos do Fundeb, por esfera de governo, segundo a efetiva contribuição						
	ICMS	IPVA	ITCMD	FPE	IPI	Total por esfera de governo	Total por esfera de governo em %
Estados	144,496	16,292	3,072	32,315	1,171		
	75%	50%	100%	100%	75%		
	108,372	8,146	3,072	32,315	0,878	152,783	57%
Municípios	ICMS	IPVA	FPM	ITR	IPI		
	144,496	16,292	33,818	0,57	1,171		
	25%	50%	100%	100%	25%		
	36,124	8,146	33,818	0,57	0,293	78,951	29%
União	COUN_VAAF	COUN_VAAT					
	22,391	13,593				35,985	13%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da STN; CF/1988 arts. 153 a 159, para os percentuais de partilha.

#### 4.4 Modalidades de complementação da União ao Fundeb: VAAF, VAAR e VAAT

O VAAF é a modalidade de complementação da União aos fundos remanescente do antigo Fundeb que deixou de vigorar em 2020, responsável por distribuir 10% da contribuição do governo central aos fundos, a fim de manter o equilíbrio federativo, preservar os compromissos já assumidos como despesas fixas, tais como: quadro de funcionários, plano de carreiras, entre outros, e não desestabilizar nenhuma rede de ensino. Por meio desse critério além da complementação da União, também são redistribuídos os recursos dentro das próprias unidades federativas para a equalização intraestadual.

Segundo Tanno (2022, p. 8) “a parcela de 10% relativa a complementação-VAAF, no modelo de simulação adotado, conforme mencionado, permanece inalterado nos seis anos. São as redes de ensino integrantes dos estados beneficiados pela atual complementação”.

O VAAR é uma das três modalidades de distribuição dos recursos da complementação da União, por meio da qual 2,5% dos 23% de contribuição do governo federal ao Fundeb permanente são distribuídos às redes públicas que cumprirem determinadas condicionalidades de melhoria de gestão, relacionadas ao atendimento, aprendizagem e redução das desigualdades. No ano de 2023, a complementação VAAR atingiu o percentual de 0,75%, de acordo com a Portaria Interministerial nº 3, de 25 de abril de 2024, foram efetivamente distribuídos R\$ 1,7 bilhão a 1.923 entes federados. No caso do VAAR, 1.908 redes municipais e 14 redes estaduais e 1 rede distrital foram beneficiárias.

Dentro do modelo gerencialista “baseado em resultados ou produtos dos sistemas educativos, oriunda do setor privado, com finalidade de diminuir as despesas do serviço público”, conforme Gutierrez e Farenzena (2024, p. 13), o Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR), de acordo com o Manual de Orientação do Novo Fundeb Brasil/MEC (Brasil, 2021), que poderia ser útil para a redução das desigualdades, se houvesse alinhamento ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), como disposto pela Emenda Constitucional 108/2020, e não ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), como foi conduzida posteriormente a operacionalização da regulamentação por meio do Decreto 10.656/2021.

A partir do Fundeb permanente, pela primeira vez, parte do repasse de recurso do fundo fica condicionado ao avanço dos resultados de aprendizagem dos estudantes, do atendimento e a redução das desigualdades. No entanto, VAAR foi resumido a resultados, no decorrer do processo de regulamentação do Fundeb permanente, quando deveria focar no atendimento e redução das desigualdades.

Essa nova modalidade de distribuição da complementação da União surgiu no contexto do debate sobre o Fundeb permanente, de acordo com Cara e Nascimento (2021, p. 20), “formulado pela coalizão empresarial liderada pelo TPE, [...] pretendia ser um método de distribuição de recurso por resultado auferidos em avaliação de larga-escala”. Segundo Frantz e Schmidt (2023, p. 16), o atrelamento do VAAR a “resultados de avaliações em larga escala e ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)” foi conferido pelo “Todos pela Educação, o governo federal, o MEC, o Ministério da Economia, e os Deputados Tabata Amaral (PDT-SP) e Felipe Rigoni (PSB-ES)”. Ao passo que CNDE, Fineduca, CNTE e outras entidades ligadas ao movimento progressista defendiam a vinculação ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), bem como o apoio e aprimoramento do controle público e social (Frantz; Schmidt, 2023).

A legislação de regulamentação do novo Fundeb apresenta um alinhamento direto do VAAR com as avaliações em larga escala, com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e até com o ICMS-Educação. Entretanto, essa legislação considera que é o Sinaeb o sistema avaliativo de referência, e não o Saeb, o que pressupõe que haveria um esforço político no sentido de regulamentar este novo sistema. Seguem as condicionalidades que habilitam ao recebimento do VAAR, expressas pela Lei 14.113/20, no artigo 14, parágrafo 1º, incisos I ao V:

- 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, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;
- V - Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino (grifos nossos).

Observa-se que só faz jus a receber a complementação VAAR as redes públicas que conseguirem a participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano avaliado nas avaliações da educação básica, a redução das desigualdades socioeconômicas e raciais — medidas nos exames em larga escala — e o alinhamento de seus referenciais à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), além do fato dos respectivos estados terem definido em lei estadual critérios de distribuição do ICMS cota municipal de 25%, conforme a EC 108/2020. A

EC 108/2020 estabelece ainda que no mínimo 65%, isto é, 16,25%, sejam repassados segundo parâmetros do valor adicionado fiscal de cada local, e 35%, ou seja, 8,75%, de acordo com a legislação estadual, sendo obrigatória, a “distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em **indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos**” (Brasil, 2020a, CF, 1988, art. 158, inc. IV, § 1º, inc. I, II grifo nosso).

Escorado em preceitos neoliberais e seguindo a linha do modelo de distribuição de recursos do Ceará e da política de bonificação e responsabilização de professores, dimensionados pelo desempenho dos alunos em avaliações padronizadas, o ICMS-educação, juntamente com o VAAR, se impõem como novidades, a partir do Fundeb permanente, ao condicionar o repasse de recursos destinados às melhorias nos resultados educacionais, o que poderá induzir uma competição por verbas públicas, além de promover um reducionismo no papel das políticas educacionais no sentido de considerar o desenvolvimento dos estudantes na sua totalidade, e não a determinados critérios ou conteúdos que serão objeto de avaliação.

No financiamento da educação, a projeção de cenários e simulações são de suma importância na tentativa de criar critérios e desenhos para a política baseado em modelos mais redistributivos. Além disso, trabalhar com a perspectiva do todo, no seu conjunto, buscando o entendimento da realidade a partir da integração das muitas variáveis em ligação de interdependência entre elas e delas para com o conjunto e vice-versa. Nesse sentido, o VAAT foi fruto de uma dessas muitas simulações realizadas durante as discussões da PEC 15/2015, a fim de criar um desenho para a política de fundos que considerasse todos os recursos vinculados à educação por rede de ensino, traduzindo assim a capacidade alocativas de estados e municípios para o financiamento da educação básica, buscando diminuir as distorções e ampliar o potencial redistributivo dos fundos. Como expressa o próprio criador do VAAT, o consultor em orçamento e fiscalização financeira na Câmara dos Deputados, Claudio Riyudi Tanno, conhecido como pai do VAAT:

O VAAT, como parâmetro de equalização de financiamento, surgiu no contexto de discussões da PEC 15/2015 no âmbito da Comissão Especial do Fundeb. Por meio do ET nº 24/2017, elaborado por esta Consultoria, sua utilização foi proposta para fins de distribuição da complementação da União (Tanno, 2020, p. 10).

O VAAT surgiu, assim, a partir uma projeção produzida no âmbito do Estudo Técnico 24/2017 que buscou avaliar a capacidade redistributiva dos fundos quando integralizada a totalidade de recursos vinculados à educação e foi colocado, em meio ao debate da PEC

15/2015, como um desenho possível, e até único, como modelagem, o que foi defendido por alguns grupos, para o funcionamento do Fundeb permanente. Sendo que foi acirrada a disputa entre VAAT integral-puro e VAAT híbrido, vencendo ao final o modelo híbrido diante da tradição de funcionamento de mais de 20 anos da política de fundos e do entendimento que mudanças radicais desorganizariam totalmente as redes que já têm compromisso firmado consoante a pagamento dos profissionais, garantia do plano de carreira, entre outras obrigações financeiras, e, portanto, precisam contar com certa previsibilidade de receita. Além disso, é preciso partir do pressuposto de que não há modelo alocativo de recurso perfeito, sem qualquer nível de distorção, o próprio Tanno (2020) admitiu que assim como a modalidade VAAF, a VAAT também apresenta distorções, não podendo ser entendida como fórmula infalível de equalização das desigualdades no que diz respeito à distribuição dos recursos da complementação da União.

Se o modelo atual foi objeto de correções e de críticas em relação à sua eficiência alocativa, a complementação-VAAT, em uma perspectiva ampliada, também traz distorções e ineficiências de outra natureza, que dificultam a sua utilização como medida inequívoca de equidade entre as redes de ensino, dentre elas: a) definição das receitas que expressam as condições de financiamento; b) condições de oferta e equalização da infraestrutura; c) valoração dos fatores de ponderação das etapas e modalidades de ensino; d) diferentes contextos geográficos, sociais e econômicos (Tanno, 2020, p.11).

Tanno (2020) pontua, assim, que para um ajuste ainda mais equitativo do VAAT, seria necessário definir com precisão as receitas que promovem o financiamento, conhecer também as condições de oferta das redes, especialmente, no tocante à infraestrutura, ampliar os fatores de ponderação das etapas e modalidades da educação básica, tendo em vista os gastos reais, bem como compreender a diversidade social, econômica e geográfica em que estão inseridas as redes de educação no Brasil. Ou seja, o autor entende que para além da disponibilidade financeira para a alocação de recursos no atendimento educacional da creche ao ensino médio, outras variáveis também influenciam na qualidade da oferta educativa. Dito de outro modo pelo autor:

Municípios com VAAT equivalentes podem possuir diferentes realidades em termos de infraestrutura, algumas com creches e escolas construídas e em condições adequadas de funcionamento, outras com graves déficits de oferta. A equalização segundo o critério VAAT somente poderia assegurar a equidade das condições de financiamento caso houvesse, previamente, a adequação das condições de infraestrutura das redes de ensino (Tanno, 2020, p. 11).

O VAAT considera a totalidade de receitas vinculadas à educação, tendo por objetivo distribuir os recursos da complementação da União, conforme a “capacidade de financiamento de cada rede” (Tanno, 2020, p. 10). Esse parâmetro de distribuição da complementação da União considera no cálculo todos os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de estados, DF e municípios, ou seja, a receita resultante de impostos e transferências dos 25% vinculados, além de outras fontes de aplicação na área educacional obrigatoriamente por determinação constitucional como Salário-Educação, aquelas advindas da exploração de petróleo, a própria complementação da União e os repasses dos programas federais universais. Diferentemente, do VAAF que considera apenas parte das receitas vinculadas à educação, em uma espécie de subvinculação, e opera a redistribuição de recursos de cada fundo apenas dentro da própria unidade federativa, numa lógica de redistribuição intraestadual, a distribuição via VAAT é feita a partir da ideia de rede de ensino, buscando reduzir possíveis distorções alocativas, uma vez que existem redes de ensino com baixa capacidade de arrecadação, e portanto, de financiamento da política educacional, em estados considerados “ricos” em termos orçamentários, assim como existem redes com potencial fiscal elevado dentro de estados contemplados com a complementação da União, e considerados, portanto, com baixa capacidade de financiamento da educação.

Muito embora o VAAT considere todas as receitas vinculadas à educação, apenas os recursos de parte da complementação da União (10,5%) são distribuídos segundo os seus critérios.

De acordo com a legislação do Fundeb permanente, metade global da complementação da União na modalidade VAAT deve ser direcionada à educação infantil e 15% para as despesas de capital, ou seja, aquelas contabilizadas como investimento porque visam produzir patrimônio, como a realização de obras, aquisição de imóveis e equipamentos.

A complementação da União na modalidade VAAT ocorrerá de forma gradual, sendo de 2%, em 2021, 5%, em 2022, 6,25%, em 2023, 7,5%, em 2024, 9 %, em 2025 e 10,5%, em 2026.

Cabe salientar que para fazer jus à complementação da União na modalidade VAAT, as redes precisam estar habilitadas, para tanto é necessário que os respectivos entes “disponibilizem as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais, nos termos do art. 163-A da Constituição Federal e do art. 38” da Lei 14.113/2020 (Brasil, 2020b, § 4º). As informações referentes ao montante das receitas que compõem o cálculo do VAAT, as receitas e despesas com percentuais de aplicação aferidos como determina a legislação serão disponibilizadas respectivamente ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor

Público Brasileiro (SICONFI) e ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) (Brasil, 2020b, § 5º).

As redes de ensino públicas municipais, estaduais ou distritais que estiverem previamente habilitadas receberão a complementação da União na modalidade VAAT quando não atingirem o valor anual total mínimo por aluno (VAAT- MIN) definido nacionalmente.

O VAAT mínimo é definido pela razão entre o total de receitas vinculadas à educação e total de matrículas ponderadas consideradas no Fundeb, de acordo com a segmento educacional (creche, pré-escola, entre outros), duração da jornada (integral ou parcial), localização (rural ou urbano) e tipo de estabelecimento (público ou conveniado com o poder público) da educação básica. Representado pela fórmula proposta por Tanno (2019, p. 4):

$$VAA\_TOTAL = \frac{\text{Receitas integrantes} + \text{Complementação} + \text{Demais receitas}}{\text{Matrículas ponderadas}}$$

Como explicam Farenzena e Pinto (2024, p. 8), “a complementação da União VAAT é destinada a qualquer ente cujo valor aluno ano total seja inferior ao mínimo nacional”. Em 2023, o VAAT mínimo efetivo foi de R\$ 8.214,34, os entes federados previamente habilitados que não conseguiram atingir esse valor, tiveram os recursos completados pela União até que chegassem aos R\$ 8.214,34. Ocorre que o volume de recursos distribuído entre os entes federados é bastante variado, enquanto, em 2023, em valores efetivos, Bom Sucesso, na Paraíba, recebeu R\$ 677,10 para atingir os VAAT mínimo de R\$ 8.214,34, Caucaia, no Ceará, recebeu R\$ 153 milhões para alcançar o mesmo valor. Ou seja, nem todo ente que recebe a complementação VAAT conta volume de recursos relevante, sendo que de ano a ano também há alteração nos entes federados beneficiários. Assim, a complementação VAAT se torna mais relevante para os entes federados que obtiverem maior volume de recursos.

#### **4.5 VAAT-EI, surgimento e concepções: a priorização da educação infantil em debate, os municípios beneficiários de 2021 a 2023**

Na gestão Bolsonaro, o governo federal deslegitimou o conjunto das discussões da política educacional e o lugar da criança ao direito a uma educação de qualidade. Tal gestão fundamentada em preceitos do neoliberalismo autoritário e do novo gerencialismo trabalhou para promover diminuição da fronteira entre o público e o privado, bem como para privatizar serviços públicos, antes assumidos pelo Estado, passando a atribuí-los a comunidades locais e

a família, como a proposta de voucher creche. Assim, basta parte bem pequena dos recursos para suprir a demanda por creches, a família que se encarregue do restante. Conforme Geraldo (2023), desde que Bolsonaro assumiu o governo em 2019, foram recorrentes as tentativas de instituir voucher para a educação infantil em um claro desvio de concepção a respeito dessa etapa da educação básica estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica de 1996. Em 2020, em meio as discussões do novo Fundeb quando o governo federal decide, finalmente, participar dos rumos do debate da nova política de fundos apresenta como proposta projeto que “pretendia ‘desviar’ parte dos recursos do fundo para pagar um programa assistencial a ser implantado por meio de ‘voucher-creche’ na rede privada” (Amaral *et al.*, 2021, p. 5, grifos dos autores). O governo federal pretendia criar voucher de R\$ 250,00 por mês para custear creches no setor privado de educação para famílias beneficiárias do Renda Brasil<sup>32</sup>, o que custaria R\$ 6 bilhões do Fundeb, caso fosse aprovado (Caram; Brant, 2020). Felizmente, a resistência dos parlamentares e a pressão social em favor do direito à educação pública de qualidade para todos foi mais forte no sentido de não só impedir o desvirtuamento da concepção da política de fundos que nada tem a ver com a assistência social, como também conduzir a priorização da educação infantil com parte dos recursos adicionais da contribuição da União ao fundo, como esclarecem Amaral *et al.* (2021, p. 5):

[...] houve uma rápida mobilização social contra a proposta e, no fim dessa negociação, de que já participava o Governo Federal, elevou-se o percentual de complementação da União ao Fundeb de 20% para 23%, com a condição de que parte desses recursos obrigatoriamente se dirigisse para a educação infantil sem, entretanto, associá-lo a qualquer programa governamental.

De modo que a educação infantil passa a receber prioridade na distribuição dos recursos da complementação da União na modalidade VAAT na proporção de 50% globais dos 10,5%, conforme determina a legislação que regulamenta o Fundeb permanente Lei nº 14.133, de 25 de dezembro de 2020.

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

Parágrafo único. Os recursos vinculados nos termos do **caput** deste artigo serão aplicados pelos Municípios, adotado como parâmetros **indicador para educação infantil**, que estabelecerá percentuais **mínimos de aplicação** dos Municípios

---

<sup>32</sup> “Entre idas e vindas de disputas envolvendo os vouchers, em 2021 este discurso ganhou força novamente” (Geraldo, 2023, p. 20). Quando a ideia de voucher (vale-creche) foi colocada no texto que estabeleceu o Auxílio Brasil, programa substituto do Bolsa Família, no governo Bolsonaro.

beneficiados com a complementação-VAAT, de **modo que se atinja a proporção especificada no caput deste artigo**, que considerará obrigatoriamente.

I - o **déficit de cobertura**, considerada a **oferta e a demanda** anual pelo ensino;

II - a **vulnerabilidade socioeconômica** da população a ser atendida (Brasil, 2020b, grifos nossos).

Os 50%, portanto, têm incidência sobre a contribuição global da complementação VAAT, ou seja, sobre a soma geral dos recursos direcionados via VAAT para todos os beneficiários, sendo que municípios distintos podem aplicar em educação infantil percentuais maiores ou menores do que a metade do VAAT que lhes é cabível, a depender do percentual determinado pelo Indicador para Educação Infantil (IEI), definido a partir da taxa de atendimento à população em idade de frequentar creche e pré-escola e do nível socioeconômico dos estudantes de cada rede de ensino, sendo que a “fórmula proposta para o indicador dá peso bem maior ao déficit de cobertura de 0 a 5 anos, que deve ser o critério principal para orientar a alocação de recursos na educação infantil”, conforme expresso na Portaria nº 276, de 28 de julho de 2021 (Brasil, 2021, p. 5). O Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) “é calculado pelo Inep com base em dados coletados nos questionários contextuais dos estudantes, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)” (Brasil, 2021, p. 3). Em 2023, por exemplo, a complementação efetiva do VAAT foi de R\$ 14,5 bilhões, sendo direcionado aos entes federados para ser aplicado em educação infantil R\$ 7,2 bilhões, isto é, metade do montante total. Contudo, o indicador com o percentual da complementação VAAT-EI a ser aplicado em educação infantil por cada ente variou de 28,30% para Santa Maria da Serra (SP) até 63% para São José do Piauí (PI). A lógica seguida pelo IEI é de que redes com menor taxa de cobertura diante da demanda e piores INSE aplicariam mais do que redes com maior atendimento em relação ao público-alvo e mais elevado Indicador de Nível Socioeconômico, sendo a somatória geral de aplicação em educação infantil do VAAT obrigatoriamente 50%, independentemente da variação do percentual aplicado por cada rede beneficiária do VAAT-EI individualmente.

Além do VAAT-EI equivalente à metade da complementação da União ao Fundeb pelo parâmetro VAAT, a educação infantil também foi beneficiada pelos critérios do fundo relativos as ponderações de matrícula, conforme prevê a legislação que regulamenta o Fundeb permanente Lei nº 14.133, de 25 de dezembro de 2020.

Art. 9º [...]

Parágrafo único. As diferenças e as ponderações entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, nos termos do art. 7º desta Lei, aplicáveis à distribuição de recursos da complementação-VAAT, deverão priorizar a educação infantil.

Tal priorização foi expressa transitoriamente para 2021, sendo prolongada até 2023, pelo fator multiplicador de 1,5 a ser empregado para todas as matrículas da educação infantil (creche-pré-escola/parcial/integral/pública/conveniada) consideradas no Fundeb para a distribuição da complementação da União VAAT, por exemplo, as matrículas de creche e pré-escola pública de tempo integral de fator de ponderação 1,30, de 2021 a 2023, contaram com a multiplicação de 1,50, aumentando o fator de ponderação desses segmentos para “1,95 (1,30\*1,50=1,95)” (Fineduca, 2021b, p. 12). Ou seja, a priorização da educação infantil via VAAT ocorre tanto na metade dessa complementação destinada aos dois primeiros segmentos da educação básica, quanto na outra metade por meio do fator de ponderação diferenciado pelo multiplicador 1,50, conforme determinação do parágrafo 2º do artigo 43 da Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021.

§ 2º Para fins de distribuição da complementação-VAAT, no exercício financeiro de 2021, 2022 e 2023, as diferenças e as ponderações especificadas nas alíneas a, b, c e d do inciso I do § 1º deste artigo terão a aplicação de fator multiplicativo de 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos).

O dispositivo legal busca enfrentar uma problemática que acompanha a educação infantil ao longo dos anos de sua inserção no Fundeb, a defasagem dos fatores de ponderação assumidos para essa etapa da educação básica em relação aos custos reais que são superiores ao recebidos pela política de fundos.

A insuficiência dos montantes repassados pelo Fundeb, especialmente para a creche de tempo integral, que a anos tem seu fator de ponderação segurado em 1,30, apenas 30% a mais do que a matrícula dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, é fator contra indutivo a ampliação do atendimento, já que o gestor municipal sabe que terá que complementar com recursos próprios a oferta educativa para o primeiro segmento da educação infantil. De acordo com a estudo técnico da Fineduca (2021b, p. 13),

No Fundeb de caráter permanente, definições mais precisas para as diferenças e ponderações de matrículas serão decididas na atualização da Lei nº 14.113/2020, a ocorrer até outubro de 2021. Na redação atual, porém, há disposições promissoras para superar o descompasso entre fatores de ponderação e custos. A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, responsável pela especificação de diferenças e ponderações de matrículas, deverá levar em conta estudos prévios de custos e deverá publicar relatório detalhado com memória de cálculo dos custos, das fontes de indicadores e das razões que levaram às ponderações. Com isso, pelo menos potencialmente, a educação infantil, e principalmente a creche, poderá obter maior valorização no Fundeb.

Quanto à aplicação da complementação VAAT, os dispositivos legais, ainda determinaram que 15% precisam ser aplicados em despesas de capital.

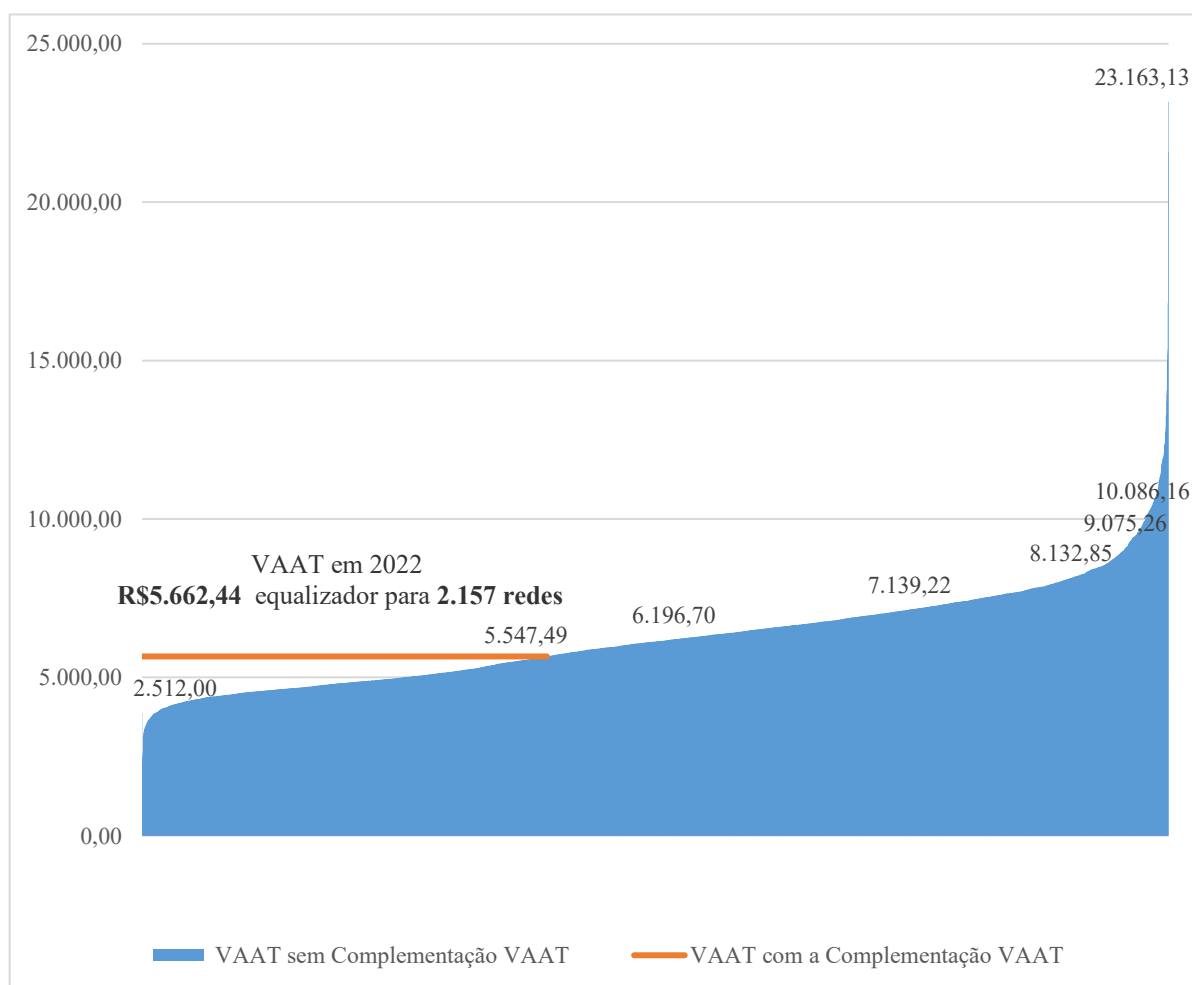
Para Pinto (2015, p. 104), “uma das características centrais dos países que apresentam uma educação de qualidade é a redução das desigualdades entre as escolas”. Estudos já comprovaram que a política de fundos tem sido exitosa para reduzir as desigualdades existentes na disponibilidade de recursos a serem direcionados à educação básica (Oliveira; Rodrigues; Souza, 2015; Pinto, 2015). Isto, especialmente na vigência do Fundeb (2007-2020), quando a União passou a colaborar com um percentual mínimo de 10% do valor arrecadado por estados/DF e municípios. A complementação da União na modalidade VAAF somada a redistribuição interna de recursos do Fundeb dentro da própria unidade federativa atenuaram as desigualdades educacionais. De modo que o Fundeb e a complementação VAAF faz a equalização intraestadual, beneficiando apenas municípios do próprio estado. Já complementação da União na modalidade VAAT, que considera todos os recursos vinculados à educação no cálculo das receitas disponíveis para a execução da oferta educacional, tem como efeito reduzir as desigualdades entre as redes de ensino, o que pode ser visualizado pela diminuição das distâncias entre o valores mínimos por aluno de cada rede definidos por ano nacionalmente.

Segundo dados estimados, em 2022, enquanto o segundo menor VAAT do país, Serrano do Maranhão<sup>33</sup> (MA), contou com R\$ 2.512,00, a rede com maior valor VAAT, Douradoquara (MG), obteve R\$ 23.176,28, uma distância de 9,22 vezes, sem os efeitos da equalização VAAT, já com essa complementação, a desigualdade entre as duas redes caiu para 4,09 vezes, como mostra o Gráfico 15.

---

<sup>33</sup> Custódia foi o município com menor VAAT do país, mas devido indícios de fraudes, optou-se por considerar o segundo menor VAAT. De acordo com Tanno (2022, p. 11) “inquérito civil instaurado pelo MPF (Processo nº 0800522-66.2022.4.05.8303 – 18ª Vara Federal em Pernambuco), contra o Município de Custódia, encontra-se em andamento com o objetivo de apurar indícios de fraudes referentes aos dados informados ao Censo Escolar de 2017 a 2021, quanto à criação de turmas fictícias do programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA).”

**Gráfico 15** - Equalização das redes de ensino pelo VAAT, valores com e sem a complementação VAAT para aluno anos iniciais do ensino fundamental, 2022



Fonte: Elaborado pela autora com base na Portaria Interministerial nº 6, de 28 dezembro de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023.

Para Simões e Alves (2021, p. 214), a complementação VAAT possui caráter redistributivo, sendo direcionada para as redes públicas de ensino de acordo com o “[...] hiato de receita per capita entre o Vaat da rede (que considera não apenas os recursos recebidos do Fundeb, mas também todos os demais recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino) e o Vaat-mínimo nacional definido anualmente” pela Comissão Intergovernamental de Financiamento (CIF) e divulgado pelas Portarias Interministeriais de estimativa e de ajuste do Fundeb. Nesse sentido, os autores asseveram que

Não caberia, portanto, que se utilizasse um critério de transferência da complementação-Vaat às redes públicas que viesse a violar essa lógica de equalização da capacidade de financiamento educacional dos entes federativos. É por essa razão que a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, deixou claro que a vinculação da parcela de 50% da complementação-Vaat à educação infantil se dará após a transferência e não antes, na transferência e com base, por

exemplo, nas matrículas de educação infantil, parte do poder equalizador da complementação-Vaat seria subtraída, produzindo-se um efeito adverso à finalidade para a qual se criou a nova parcela dessa complementação, a equalização da capacidade de financiamento educacional nas redes de ensino (Simões; Alves, 2021, p. 214-215).

Muito embora a Lei nº 14.133, de 25 de dezembro de 2020, que incumbiu o Inep de criar metodologia de cálculo do indicador de educação infantil, tivesse deixado em aberto na alínea b, do parágrafo 1º, inciso III, do artigo 43, que caso o metodologia não estivesse definida, seria usado o número de matrícula em creche e pré-escolas das redes beneficiárias da complementação VAAT para fins de distribuição, os técnicos trabalharam no índice que não alterasse o potencial redistributivo do VAAT-EI e atendesse os critérios legais, dado que distribuir conforme as matrículas quebraria a lógica equalizadora que é o objetivo do VAAT e beneficiaria as redes que já possuem maior número de atendimento que, em geral, são aquelas com maior capacidade de arrecadação para o financiamento da educação e acabaria por transferir recursos dos entes de menor VAAT para aqueles de maior VAAT. Sendo, assim, o indicador de educação infantil foi projetado sem levar em consideração as matrículas e procurando resguardar a lógica redistributiva. De acordo, com Simões e Alves (2021, p. 223),

Assim, a vinculação à educação infantil passou a estar subordinada aos parâmetros de repasse da complementação-Vaat, ou seja, ao hiato de receita per capita entre o Vaat da rede pública e o Vaat mínimo definido nacionalmente e a matrícula ponderada existente em cada sistema de ensino. A transferência da complementação-Vaat às redes públicas de ensino não pode violar a lógica de recomposição da capacidade fiscal dos entes federativos, pois foi essa a finalidade primeira da criação de uma nova complementação da União ao Fundeb.

Isso porque a função originária da complementação VAAT para os autores se centraliza no seu papel redistributivo, tendo sido a vinculação da educação infantil ao VAAT feita de forma inesperada e apressada, sem a devida análise.

A questão de fundo aqui é a vinculação à educação infantil ter sido feita de modo intempestivo (e às vésperas da votação da EC 108), portanto sem análise ex-ante, em uma parcela da complementação da União ao Fundeb cuja finalidade original era a de criar uma nova camada no mecanismo redistributivo do Fundeb, com o propósito de corrigir parte das desigualdades na capacidade de financiamento dos sistemas de ensino que ainda persistem mesmo após a complementação da União ao Fundeb ser repassada aos fundos estaduais (Simões; Alves, 2021, p. 223).

Correria que provocou, segundo Simões e Alves (2021), equívoco no desenho da política de fundos via complementação VAAT, uma vez que para eles a função redistributiva

dessa parcela de contribuição da União ao Fundeb não possui qualquer relação com a baixa cobertura em creche e pré-escolas.

Se por um lado o intuito primeiro da complementação VAAT não era incidir sobre as baixas taxas de cobertura na educação infantil, por outro lado o fato desses recursos chegarem às redes de ensino dos municípios mais pobres do país, no que diz respeito às disponibilidades orçamentárias para o financiamento da educação básica, já traz o recorte necessário para o socorro dos entes mais frágeis em termos de arrecadação fiscal, que dependem basicamente de transferências intergovernamentais, para manter e expandir seu atendimento educacional, e têm grande dificuldade de prover a oferta de educação infantil em condições de qualidade. Evidentemente, estudos locais e empíricos de aprofundamento precisam se debruçar sobre a temática dado o pequeno lapso temporal dos novos critérios do Fundeb permanente.

Além disso, será preciso analisar se o volume de recursos que tem chegado via complementação VAAT, juntamente com a complementação VAAF, e transferências intraestaduais do Fundeb, que é o montante mais expressivo do fundo direcionado a creches e pré-escolas, é suficiente para fazer frente aos grandes desafios de redução do déficit de atendimento da educação infantil país a fora. Isto porque, embora sejam louvável o esforço da complementação VAAT de contribuição aos entes mais frágeis em termos de arrecadação fiscal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, a política educacional básica é de natureza universal, e não focalizada, portanto, não basta redistribuir é preciso também financiar de forma a garantir não apenas o acesso, mas também a qualidade das condições de oferta.

Como indica os dados da Tabela 15, em 2023, de acordo com a Portaria Interministerial nº 3, de 25 abril de 2024, 2.065 redes municipais receberam a complementação VAAT no valor total de R\$14,5 bilhões, sendo que 50%, ou seja, R\$7,2 bilhões, foi direcionado para educação infantil. A distribuição da complementação VAAT, VAAT-EI e IEI foi feita por unidade da federação para permitir a apresentação, contudo, apenas redes municipais foram beneficiadas pelo VAAT, as redes de ensino estaduais e distrital puderam participar, mas não foram contempladas, o que indica maior dificuldade dos municípios em relação à arrecadação fiscal para o financiamento da educação. O percentual de aplicação do Indicador de Educação Infantil (IEI) variou em média de 41% para os municípios de Santa Catarina e São Paulo a 56% em média para os do Amazonas. Os estados de São Paulo e Santa Catarina (Sudeste e Sul), como já foi mencionado no capítulo anterior, têm índices de atendimento de educação infantil mais elevados em relação aos estados do Norte.

**Tabela 15 - Quantidade e proporção dos municípios beneficiários da complementação VAAT, VAAT-EI e IEI %, 2023**

Brasil Regiões UF	Nº Total de Municípios por UF	Nº Municípios beneficiários	% entes beneficiários	Complementação VAAT (R\$)	Compl. VAAT-EI (R\$)	IEI (%)
Brasil	5.570	2.065	37%	14.528.911.647,46	7.264.455.823,80	50%
Centro-Oeste	467	23	5%	76.503.049,08	41.400.592,65	52%
DF	1	0	0%	0,00	0,00	0%
GO	246	19	8%	72.314.511,77	39.320.973,02	52%
MT	141	2	1%	2.014.646,87	1.002.601,06	50%
MS	79	2	3%	2.173.890,44	1.077.018,57	50%
Nordeste	1.794	1.561	87%	10.727.241.225,72	5.206.444.359,59	49%
AL	102	99	97%	978.146.954,30	462.818.344,11	48%
BA	417	378	91%	2.400.093.427,73	1.162.987.311,69	50%
CE	184	179	97%	1.943.356.254,04	931.667.432,85	48%
MA	217	212	98%	2.776.406.677,30	1.335.034.247,59	49%
PB	223	192	86%	651.208.751,79	320.323.803,30	49%
PE	185	136	74%	647.128.175,54	343.782.669,90	53%
PI	224	211	94%	975.124.268,98	476.472.040,72	49%
RN	167	114	68%	235.986.479,94	114.659.943,04	47%
SE	75	40	53%	119.790.236,10	58.698.566,39	50%
Norte	450	248	55%	2.962.851.261,67	1.630.349.765,49	54%
AC	22	18	82%	70.803.357,94	37.715.965,19	55%
AP	16	4	25%	20.705.396,11	9.854.838,69	53%
AM	62	58	94%	673.961.026,79	372.365.891,39	56%
PA	144	135	94%	2.146.993.657,02	1.185.809.340,53	55%
RO	52	0	0%	0,00	0,00	0%
RR	15	5	33%	13.942.811,32	6.662.849,31	51%
TO	139	28	20%	36.445.012,49	17.940.880,38	49%
Sudeste	1.668	144	9%	627.379.836,67	323.740.403,52	49%
ES	78	38	49%	138.565.359,86	68.936.342,20	49%
MG	853	89	10%	306.112.920,41	155.168.853,73	49%
RJ	92	12	13%	178.349.027,52	97.653.767,93	52%
SP	645	5	1%	4.352.528,88	1.981.439,66	41%
Sul	1.191	89	7%	134.936.274,32	62.520.702,55	44%
PR	399	48	12%	83.604.914,23	40.862.558,03	46%
RS	497	1	0%	1.456.127,15	658.610,21	45%
SC	295	40	14%	49.875.232,94	20.999.534,31	41%

Fonte: Elaborado pela autora com base na Portaria Interministerial nº 3, de 25 de abril de 2024 (IEI).

Apenas o Distrito Federal e Rondônia não tiveram nenhuma rede de ensino contemplada com recursos do VAAT e conseqüentemente pelo VAAT-EI. Em 2023, a complementação efetiva do VAAT atingiu 37% dos municípios brasileiros, sendo que no Nordeste mais de 87%

dos municípios puderam contar com os repasses e no Norte 55%, evidenciando maior dependência dessas regiões para manter suas redes de ensino. Estados como Maranhão, Alagoas, Ceará, Piauí, Amazonas, Pará tiveram 94% ou mais dos seus municípios contemplados pelo VAAT em 2023. Os 1.561 municípios do Nordeste receberam a maior parte dos recursos da nova complementação da União VAAT direcionada à educação infantil, contaram com R\$ 5,2 bilhões, sendo que aos 212 municípios do Maranhão houve o repasse de R\$ 1,3 bilhões, os 378 municípios da Bahia tiveram o aporte de R\$1,1 bilhões, aos 179 municípios do Ceará foram repassados R\$ 931,6 milhões, os 211 municípios do Piauí receberam R\$ 476,4 milhões. Os 248 municípios do Norte obtiveram para aplicar em educação infantil R\$ 1,6 bilhões, dos quais os 135 municípios do Pará concentraram R\$ 1,1 bilhões, seguidos pelos 58 municípios do Amazonas com R\$ 372,3 milhões, os demais municípios dos estados do Norte somados receberam R\$ 72 milhões. O Centro-Oeste foi a região que recebeu menos recursos do VAAT-EI apenas R\$ 41,4 milhões, dos quais R\$ 39,3 milhões ficaram com os 19 municípios de Goiás, R\$ 1,0 milhão com os 2 municípios contemplados de Mato Grosso e R\$ 1,0 milhão com os 2 municípios beneficiados de Mato Grosso do Sul. O Sudeste recebeu para direcionar à educação infantil R\$ 323,7 milhões, contemplando 89 municípios de Minas Gerais com R\$ 155 milhões e 38 municípios do Espírito Santo com R\$ 68,9 milhões. O Sul recebeu do VAAT-EI R\$ 62,5 milhões, dos quais R\$ 40,8 milhões ficaram com os 48 municípios do Paraná e R\$ 20,9 milhões com os 40 municípios de Santa Catarina. No Rio Grande do Sul apenas o município de Erval Seco foi contemplado com R\$ 658.610,21.

O Centro-Oeste, Sudeste e Sul tiveram respectivamente, 5%, 7% e 9% dos seus municípios beneficiados pelo VAAT, em 2023, evidenciando maior capacidade orçamentária para o financiamento da educação das suas redes de ensino. Entretanto, o estado do Espírito Santo teve 49% dos seus municípios contemplados, ou seja, também nas regiões consideradas mais favorecidas em níveis econômicos existem municípios que carecem de recursos para complementar os gastos com a oferta da educativa.

Como mostra a Tabela 16, em 2023, a Região Nordeste congregou o maior número de municípios que receberam a complementação VAAT 1.561 ou 76%, bem como a maior parte dos recursos destinados tanto na complementação VAAT (74%) quanto na VAAT-EI (72%). A Região Norte aparece logo após com 12% dos municípios e 22% dos recursos direcionados a educação infantil pelo VAAT. Ao passo que Centro-Oeste, Sul e Sudeste com 12% dos municípios ficaram com 6% dos recursos dirigidos à educação infantil pela complementação VAAT-EI. Visualiza-se que as regiões mais pobres do país, aquelas cujos estados já recebem o VAAF, são também as maiores beneficiárias da complementação VAAT, e conseqüentemente,

do VAAT-EI. Já no que diz respeito ao Indicador de Educação Infantil (IEI) a Região Norte apresentou a maior necessidade de aumentar seus índices de cobertura na creche e pré-escola, já o Sul é a região com melhores taxas de atendimento educacional à primeira infância, portanto, com menor IEI proporcionalmente, a nível Brasil. Segundo Simões e Alves (2021, p. 218) “a complementação-Vaat não só beneficia majoritariamente as redes públicas municipais dos estados mais pobres do País, mas também a maior parte dos municípios beneficiados atendem aos alunos de menor nível socioeconômico médio comparado nacionalmente”.

**Tabela 16** - Número de municípios que receberam a complementação da VAAT e valores da complementação VAAT, VAAT-EI e IEI (%), por região-Brasil, em 2023

Brasil/ Regiões	Nº Municípios	%	Compl. VAAT (R\$)	%	Compl. VAAT- EI (R\$)	%	IEI (%)
Brasil	2.065	100%	14.528.911.647,46	100%	7.264.455.823,80	100%	50%
Centro- Oeste	23	1%	76.503.049,08	1%	41.400.592,65	1%	52%
Nordeste	1.561	76%	10.727.241.225,72	74%	5.206.444.359,59	72%	49%
Norte	248	12%	2.962.851.261,67	20%	1.630.349.765,49	22%	54%
Sudeste	144	7%	627.379.836,67	4%	323.740.403,52	4%	49%
Sul	89	4%	134.936.274,32	1%	62.520.702,55	1%	44%

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados da Portaria Interministerial nº 3, de 25 de abril de 2024 (IEI).

A Tabela 17 apresenta os valores efetivos do VAAT- mínimo, VAAT e VAAT-EI para os três primeiros anos da nova complementação da União ao Fundeb permanente. Em 2021 foram beneficiários 1.567 municípios que receberam R\$ 3,9 bilhões para que atingissem o valor anual mínimo do VAAT que foi de R\$ 4.886,18, tendo direcionado à educação infantil R\$ 1,9 bilhões, ou a metade do valor do VAAT. Em 2022, 2.155 municípios necessitaram receber recursos da nova complementação da União para atingirem o valor mínimo do VAAT que foi R\$ 5.662,44, tendo recebido R\$ 11 bilhões referentes ao VAAT e R\$ 5,5 bilhões do VAAT-EI. Em 2023, 2.065 municípios precisaram de receber recursos da complementação VAAT para atingirem o valor mínimo definido nacionalmente de R\$8.214,34, tendo recebido R\$ 14,5 bilhões, dos quais 7,2 bilhões foram para a educação infantil e 15% para as despesas de capital, por determinação legal. Em valores efetivos e nominais o VAAT mínimo de 2023 de R\$8.214,34 obteve um crescimento de 69% em relação ao de 2021 de R\$ 4.886,18. Segundo Farenzena e Pinto (2024, p. 16), “[...] um aumento seria esperado em função do aumento da complementação federal ao VAAT de R\$ 10,36 bilhões entre 2021 e 2023, mas pode também ter havido um problema de metodologia de cálculo do VAAT”. Até porque, segundo os autores, no mesmo intervalo temporal, o reajuste nominal do VAAF mínimo “[...] foi de apenas 14%, e

a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foi de 16% (tomando como referência junho de 2021 a junho de 2023)” (Farenzena; Pinto, 2024, p. 16).

**Tabela 17** - Complementação VAAT- mínimo, VAAT e VAAT-EI, 2021 a 2023, valores efetivos e nominais, em R\$ reais

Ano	Nº de municípios	VAAT-mínimo	VAAT	VAAT-EI
2021	1.567	4.866,18	3.960.530.462,70	1.980.265.231,35
2022	2.155	5.662,44	11.064.078.772,74	5.532.039.386,37
2023	2.065	8.214,34	14.528.911.647,46	7.264.455.823,80
Total	2.406	---	29.553.520.882,90	14.776.760.441,52

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; e Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024 (IEI).

Pesquisa de Farenzena e Pinto (2024) apontou um valor nacional médio do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) de R\$ 10.003,00, em 2023, em termos nominais. Se comparado esse valor com o VAAT- mínimo efetivo de 2023, R\$ 8.214,34, percebe-se uma diferença de 18%, já “[...] quando confrontado com os valores do VAAT dos 5.525 entes federados listados na Portaria Interministerial nº 07/2023, constata-se que 67% deles não atingiram esse valor, o que mostra o esforço que deve ser feito, mesmo considerando os limites dessa estimativa” (Farenzena; Pinto, 2024, p. 16).

A Nota Técnica conjunta da Fineduca com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação intitulada “Fundeb com Custo Aluno Qualidade: no caminho da justiça federativa, igualdade e qualidade na educação básica. Estimativa do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)”, a partir de projeção do Simulador de Custo Aluno Qualidade (SimCAQ)<sup>34</sup>, apresentou proposta de cálculo que viabiliza o CAQi “[...] a garantia do padrão mínimo de qualidade, ampliando a contribuição federal ao Fundeb de tal forma que o país possa sair do VAAT mínimo (VAAT min) para chegar ao CAQi, garantindo que o financiamento saia da lógica dos ‘recursos disponíveis’ do sistema atual” e, finalmente, alcance o patamar de aplicar em educação os recursos necessários para a efetivação do padrão mínimo de qualidade, em conformidade com o parágrafo 7º do art. 211 da Constituição Federal, incluído pela EC 108/2020 (Fineduca, Campanha, 2023, p. 9). Os valores estabelecidos pela Nota Técnica (Fineduca, Campanha, 2023) indicam o quanto valor do VAAT mínimo de 2023, R\$ 8.214,34

<sup>34</sup> “O SimCAQ é uma ferramenta que permite estimar o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas (estaduais e municipais). A estimativa toma como referência as características das matrículas por turno (parcial, integral) das diversas etapas e modalidades e estima, com base no Padrão de Qualidade de Referência (PQR), (...) o CAQi” (Fineduca, Campanha, 2023, p. 30).

está aquém de garantir a oferta educacional em condições mínimas de qualidade, especialmente em relação a educação infantil, que necessita de maior aporte. No estudo, os valores para o ano de 2023 por matrícula em creche urbana parcial ficou estabelecido em R\$ 11.112,00, para creche urbana integral em R\$ 26.928,00, para pré-escola urbana parcial R\$ 8.664,00 e para pré-escola urbana integral R\$15.900,00, uma diferença substancial em relação ao VAAT mínimo de R\$ 8.214,34, definido, em 2023 (Fineduca, Campanha, 2023).

Como mostra a Tabela 18, considerando os três primeiros anos da nova complementação da União e todos os 2.406 municípios beneficiários, o volume de recursos destinados às redes pelo VAAT-EI foi muito variável, houve município como Porto Alegre do Norte (MT) que recebeu apenas R\$ 295,00, enquanto outros cinco municípios de grande porte como Caucaí (CE), Santarém (PA), Breves (PA), São José de Ribamar (MA) e Petrolina (PE) receberam mais de R\$ 100 milhões cada um. O fato de serem municípios de maior porte indica também que têm maior contingente populacional para atender, inclusive quanto à oferta educacional, como o cálculo para a distribuição do VAAT considera as receitas vinculadas à educação dividida pelo total de matrículas ponderadas, o maior número de matrícula tende a indicar maior necessidade de aporte, para os municípios de menor receita. Outros 12 municípios majoritariamente de grande porte receberam entre R\$ 50 milhões e R\$ 80 milhões, dentre os quais situam-se Ribeirão das Neves (MG), Juazeiro (BA), Belford Roxo (RJ), Cametá (PA), Itapipoca (CE), Cariacica (ES), Timon (MA), entre outros. Uma parcela intermediária de 1.172 municípios ou 48% receberam entre R\$ 3 milhões e R\$ 50 milhões, sendo que apenas 17% desses municípios receberam mais de R\$ 10 milhões e 31% deles puderam contar com menos que R\$ 10 milhões de recursos do VAAT-EI. No entanto, a maioria dos municípios beneficiários da complementação VAAT-EI, 1.217 municípios ou 51% receberam menos de R\$ 3 milhões. Destes 638 municípios receberam menos de R\$ 1 milhão. Apenas a título de comparação para se ter uma ideia construir uma creche para 100 bebês e crianças pode custar em torno de R\$ 3,4 milhões, e uma para 188 bebês e crianças em torno de R\$ 5,5 milhões, a depender da região do país. Ou seja, os 1.217 municípios que menos recursos receberam do VAAT-EI não poderiam construir nem uma creche se dependessem exclusivamente desses recursos. Evidentemente, a colaboração VAAT-EI não é o único recurso direcionado à educação infantil por parte dos entes federados, sendo uma colaboração exclusiva da União para essa etapa da educação básica via política de fundos.

**Tabela 18** - Proporção dos valores distribuídos pela complementação VAAT-EI, de 2021 a 2023, por agrupamento de municípios e % de beneficiários

Proporção dos valores da complementação VAAT-EI 2021 a 2023	Nº de municípios	% de municípios beneficiários
Acima de R\$ 100 milhões	5	0%
De R\$ 50.000.001 milhões a R\$ 80.000.000 milhões	12	0%
De R\$ 30.000.001 milhões a R\$ 50.000.000 milhões	49	2%
De R\$ 20.000.001 milhões a R\$ 30.000.000 milhões	77	3%
De R\$ 10.000.001 milhões a R\$ 20.000.000 milhões	288	12%
De R\$ 5.000.001 milhões a R\$ 10.000.000 milhões	396	16%
De R\$ 3.000.001 milhões a R\$ 5.000.000 milhões	362	15%
De R\$ 1.000.001 milhões a R\$ 3.000.000 milhões	579	24%
De R\$ 500.001 mil a R\$ 1.000.000 milhão	221	9%
De R\$ 100.001 mil a R\$ 500.000 mil	277	12%
De R\$ 295 reais a R\$ 100.000 mil	140	6%

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; e Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024 (IEI).

O volume de recursos é necessário para a efetivação da política pública, ainda mais em se tratando de educação infantil, cuja demanda ocorre por expansão e melhoria da oferta já constituída. Tendo em vista que segundo o Censo Escolar de 2023, apenas 46,6% das escolas municipais de educação infantil têm banheiro adequado para uso das crianças pequenas e apenas 38,5% têm parque (Inep, 2024).

A Tabela 19 traz uma síntese das matrículas da educação infantil de 2019 e 2023 comparadas com a soma do VAAT-EI de 2021 a 2023 e do Fundeb do mesmo período de todos os 2.406 municípios beneficiários dos recursos direcionados à educação infantil pela complementação VAAT. A relação de municípios beneficiários do VAAT sofre alterações de ano a ano, conforme os dados da receita total vinculada à educação e as matrículas totais ponderadas, de modo que ano a ano a lista de beneficiários é renovada. Havendo aqueles entes federados que receberam todos os três anos e aqueles que só receberam em um ano os repasses do VAAT. Optou-se por trabalhar com todos os municípios que receberam o VAAT-EI, a fim de se obter uma cobertura mais geral, inicialmente, e, depois efetuar os recortes necessários. Optou-se por trabalhar com as matrículas da educação infantil de 2019 para evitar interferências relativas ao período pandêmico que afetaram o quantitativo de matrículas da primeira etapa da educação básica, ainda que o impacto da pandemia de Covid tenha sido menor sobre as matrículas públicas da educação infantil. Usou-se apenas as matrículas públicas municipais e

não as matrículas públicas gerais, incluindo as estaduais e federais, porque apenas redes municipais de educação foram beneficiárias do VAAT no período analisado.

Desse modo, a Tabela 19 apresenta os 600 municípios de porte Pequeno II, com população de 20.001 a 50.000 habitantes, segundo o Censo do IBGE de 2022, que foram os mais beneficiados pela soma dos VAAT-EI de 2021 a 2023, receberam R\$ 5,3 bilhões, valor esse que representou 12% dos recursos dos Fundeb dirigidos a esses entes R\$ 43,8 bilhões; criaram também a maior quantidade de novas matrículas municipais públicas de educação infantil, 91.627. A maioria dos municípios contemplados pelo VAAT-EI, no entanto, foi de porte Pequeno I, com populações até 20.000 habitantes, 1.549 entes federados que receberam R\$ 4 bilhões, representando 11% do Fundeb, 85.351 vagas de educação infantil foram criadas na comparação de 2023 com 2019. Embora os valores do VAAT-EI e do Fundeb sejam próximos entre os municípios de porte Pequeno I e Pequeno II, a quantidade de entes a ser atendida é expressivamente superior para os de porte Pequeno I, o quantitativo de matrículas de educação infantil atendidas, no entanto, dos 600 municípios de porte Pequeno II supera as dos 1.549 municípios de porte Pequeno I. De Médio porte, com populações 50.001 a 100.000 habitantes, foram 158 municípios, receberam R\$ 2,7 bilhões, o que representou 12% do Fundeb, abriram 44.880 vagas de creche e pré-escola. Os municípios de porte Grande, com populações acima de 100.000 habitantes, somaram 99 e obtiveram R\$ 2,5 bilhões de recursos do VAAT-EI, que corresponderam a 8% do valor do Fundeb, 61.460 vagas de educação infantil foram abertas. Os diferentes agrupamentos de municípios por porte populacional apresentaram o mesmo percentual de crescimento das matrículas de educação infantil de 2019-2023.

**Tabela 19** - Matrículas de educação infantil de 2019 e 2023, variação das matrículas de EI 2019-2023, Total VAAT-EI e Fundeb de 2021 a 2023 e % de representatividade do VAAT-EI em relação ao Fundeb, por porte e distribuição média populacional dos 2.406 municípios beneficiários do VAAT-EI, valores nominais, em R\$ bilhões

Porte do Município	Nº Município	Média População Censo IBGE-2022	Matrículas EI 2019	Matrículas EI 2023	Matrículas EI 2023-2019	% Matrículas EI	Total VAA T-EI 2021-2023	Total Fundeb 2021-2023	% VAA T-EI/Fundeb
Grande	99	195.959	524.374	585.834	61.460	12%	2,53	31,09	8%
Médio	158	66.927	385.898	430.778	44.880	12%	2,73	22,84	12%
Pequeno I	1.549	10.213	693.706	779.057	85.351	12%	4,14	39,43	11%
Pequeno II	600	30.126	741.121	832.748	91.627	12%	5,37	43,86	12%
Total Geral	2.406	26.546	2.345.099	2.628.417	283.318	12%	14,78	137,21	11%

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Inep; STN; IBGE; Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; e Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024 (IEI).

Ressalta-se a prevalência dos municípios de pequeno porte como beneficiários do VAAT-EI que representaram 89% dos contemplados por esse recurso nos três primeiros anos da implementação do novo mecanismo de colaboração da União, ao passo que os municípios de grande e médio porte somaram 11% do total, sendo que os de grande porte corresponderam 4% e os de médio porte a 7%. Em termos de valores, 64% ou R\$ 9,5 bilhões foram destinados aos municípios de pequeno porte, ao passo que R\$ 5,2 bilhões ou 36% seguiram para os municípios de médio e grande porte. Essa diferença de valores, no entanto, guarda proporção com as matrículas de educação infantil atendidas. Estudo de Fernandes (2018), usando dados do STN de 2015, apontou que os municípios de porte pequeno, isto é, com menos de 50 mil habitantes, apresentam maior dependência das transferências intergovernamentais. Esses municípios possuem maior dependência das transferências intergovernamentais justamente porque possuem maior dificuldade de constituir receitas próprias com base principalmente na arrecadação do ISS, IPTU e ITBI, que são os tributos que competem aos municípios instituir, de acordo com os incisos I, II e III do artigo 156 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Além de 100% do ITR em caso de opção legal do município para essa finalidade e do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), em conformidade com o disposto do inciso III do parágrafo 4º do artigo 153 e no inciso 1 do artigo 158 (Brasil, 1988). Com isso, entende-se que nesse primeiro momento de implementação do Fundeb permanente, dentro do limite de alcance que seus recursos e critérios de distribuição permitem, o VAAT-EI tem colaborado para diminuir as desigualdades no financiamento educacional, sobretudo, para os municípios de pequeno porte, que são os mais beneficiados tanto em volume de recursos quanto em número.

A Tabela 20 mostra que os municípios beneficiários do VAAT-EI de porte Pequeno II, predominantemente, localizavam-se no Nordeste e Norte, sendo que os entes localizados nessas regiões receberam o maior valor por matrícula da educação infantil, a partir apenas da divisão simples do VAAT-EI, sem considerar as ponderações de cada segmento educacional. Cálculo esse que extrapola a sistemática do VAAT, realizado apenas para fins de comparação, tanto com o total dos valores do VAAT-EI, dividido pelo total de matrículas públicas municipais de educação infantil dos entes em questão e depois dividido por 3, como apenas a partir do VAAT-EI de 2023 na comparação com os municípios beneficiários do VAAT do mesmo ano. Os municípios de porte Pequeno I concentravam-se no Nordeste, Sudeste e Norte. Nos municípios de porte Pequeno I novamente as regiões Norte e Nordeste apresentaram um per capita por matrícula da educação infantil superior aos das demais regiões, pois foram os que receberam mais recursos. Os municípios de Médio porte também se situavam predominantemente no Nordeste e Norte, sendo que entes dessas regiões obtiveram um per capita por matrícula da

educação infantil destacadamente superior ao das demais regiões. Entre os municípios de porte Grande Nordeste, Norte e Sudeste tiveram mais representantes, permanecendo o valor por matrícula de Norte e Nordeste destacado em relação ao das demais regiões. Notoriamente, Nordeste e Norte são as regiões mais beneficiadas em todos os agrupamentos populacionais que determinam o porte dos municípios, tanto em número de entes contemplados como em valor distribuído por matrícula da educação infantil.

**Tabela 20** - Porte dos municípios beneficiários do VAAT-EI e média do valor por matrícula da educação infantil a partir do VAAT-EI distribuído, por região

Porte do Município	Nº Município	Média População Censo IBGE-2022	Média VAAT-EI 2021-2023/EI 2023/3	Média de VAAT-EI 2023/EI 2023
Grande	99	195.959	1.469,68	2.099,97
Centro-Oeste	6	172.797	489,18	854,97
Nordeste	49	194.106	1.761,27	2.322,65
Norte	15	171.464	2.466,90	3.745,56
Sudeste	21	246.826	760,13	1.279,67
Sul	8	137.079	411,87	737,66
Médio	158	66.927	2.026,33	2.882,85
Centro-Oeste	2	81.842	1.328,05	1.600,67
Nordeste	102	67.519	2.143,29	2.972,02
Norte	37	64.152	2.581,54	3.886,73
Sudeste	12	66.086	228,28	351,5
Sul	5	71.440	126,59	223,11
Pequeno I	1.549	10.213	1.626,55	2.477,42
Centro-Oeste	40	9.622	290,65	221,91
Nordeste	1.142	10.080	1.966,97	2.991,07
Norte	127	11.714	1.496,80	2.258,55
Sudeste	157	10.106	332,96	573,91
Sul	83	10.231	231,86	432,44
Pequeno II	600	30.126	2.065,06	3.020,89
Centro-Oeste	13	29.791	136,23	113,85
Nordeste	401	29.885	2.350,84	3.424,32
Norte	96	30.274	2.746,34	4.059,70
Sudeste	67	31.123	380,05	581,67
Sul	23	30.986	237,81	399,82
Total Geral	2.406	26.546	1.755,70	2.624,04

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Inep; IBGE; Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; e Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024 (IEI).

Seguindo as diretrizes do desenho de distribuição do VAAT, a partir da receita per capita complementar o valor por matrícula ponderada até que atinja o VAAT mínimo definido, os entes federados de pequeno porte e com menor capacidade financeira receberam maior volume de recursos para financiar a educação, ficando evidente nas diferenças dos valores por matrícula que em todos os agrupamentos de porte dos municípios Norte e Nordeste foram os mais beneficiados em volume de recursos pelo VAAT-EI. Devido à desigualdade no processo de desenvolvimento econômico entre as regiões do país, o Norte e o Nordeste têm baixa capacidade de geração de receitas próprias, tendo maior dependência das transferências constitucionais, do Fundeb e das complementações da União para o financiamento da educação.

De acordo com a Tabela 21, dos 2.406 municípios beneficiários do VAAT-EI de 2021 a 2023, a maioria concentrou-se no Nordeste, foram 1.694 ou 70%. Esses municípios obtiveram a maior parte dos recursos do VAAT-EI, R\$ 10,7 bilhões, valor que representou 12% do Fundeb direcionados a esses entes na soma de R\$ 91,1 bilhões, 166.789 novas matrículas de educação infantil foram criadas, um crescimento 11%.

**Tabela 21** - Síntese das matrículas públicas municipais de educação infantil 2019 e 2023, variação das matrículas de EI (2019-2023), soma do VAAT-EI e Fundeb de 2021 a 2023, e % de representatividade do VAAT-EI em relação ao Fundeb, por região e unidade da federação, dos 2.406 municípios beneficiários do VAAT-EI, valores nominais, em R\$ reais

Região/ UF	Nº Município	Matrículas EI 2019	Matrículas EI 2023	Matrículas EI 2019-2023	% Matrículas públicas municipais EI	Total VAAT-EI 2021-2023	Total Fundeb 2021-2023	% VAAT-EI/ Fundeb
Centro-Oeste	61	66.740	75.544	8.804	13%	89.832.658	3.255.116.270	3%
GO	38	45.930	53.332	7.402	16%	80.446.997	2.431.008.251	3%
MT	13	9.398	10.076	678	7%	3.525.402	335.910.841	1%
MS	10	11.412	12.136	724	6%	5.860.258	488.197.177	1%
Nordeste	1.694	1.457.393	1.624.182	166.789	11%	10.721.656.414	91.136.686.512	12%
AL	101	91.990	113.366	21.376	23%	892.423.762	6.171.772.436	14%
BA	403	354.785	396.106	41.321	12%	2.464.100.147	23.617.735.646	10%
CE	182	260.989	287.186	26.197	10%	1.884.498.363	14.423.180.916	13%
MA	215	273.806	293.886	20.080	7%	2.651.344.977	17.327.260.517	15%
PB	209	93.540	109.407	15.867	17%	711.316.208	5.564.819.626	13%
PE	171	170.772	190.777	20.005	12%	855.460.314	12.023.093.972	7%
PI	218	96.763	109.458	12.695	13%	869.485.831	5.735.359.462	15%
RN	138	72.868	75.287	2.419	3%	279.496.609	3.558.713.849	8%
SE	57	41.880	48.709	6.829	16%	113.530.200	2.714.750.085	4%
Norte	275	384.520	443.274	58.754	15%	3.275.751.804	24.327.444.542	13%
AC	20	21.352	23.496	2.144	10%	114.902.453	1.013.514.847	11%
AP	10	11.342	12.370	1.028	9%	22.070.922	548.472.317	4%
AM	59	83.803	98.854	15.051	18%	770.306.981	4.497.680.016	17%
PA	137	245.281	277.233	31.952	13%	2.322.940.319	16.985.393.055	14%
RO	6	2.994	4.597	1.603	54%	1.200.229	209.953.796	1%

RR	6	5.208	6.851	1.643	32%	13.058.568	216.770.942	6%
TO	37	14.540	19.873	5.333	37%	31.272.329	855.659.565	4%
Sudeste	257	308.070	345.073	37.003	12%	582.792.117	13.872.857.541	4%
ES	46	81.759	85.065	3.306	4%	134.947.302	3.515.519.134	4%
MG	173	136.932	159.057	22.125	16%	258.897.718	5.345.903.956	5%
RJ	30	86.565	97.281	10.716	12%	186.605.978	4.879.631.599	4%
SP	8	2.814	3.670	856	30%	2.341.117	131.802.850	2%
Sul	119	128.376	140.344	11.968	9%	106.727.446	4.619.333.971	2%
PR	71	79.257	84.730	5.473	7%	78.527.539	2.835.865.540	3%
RS	2	520	552	32	6%	1.249.950	17.879.940	7%
SC	46	48.599	55.062	6.463	13%	26.949.956	1.765.588.490	2%
Total Geral	2.406	2.345.099	2.628.417	283.318	12%	14.776.760.441	137.211.438.838	11%

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Inep; STN; IBGE; Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; e Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024 (IEI).

Na Região Nordeste, os 215 municípios do Maranhão foram os que mais receberam recursos do VAAT-EI, R\$ 2,6 bilhões representando 15% dos valores do Fundeb desses entes que foi de R\$17 bilhões, 20.080 novos atendimentos foram criados para a educação infantil, uma expansão de 7%. Os 403 municípios da Bahia contaram com R\$ 2,4 bilhões do VAAT-EI, o que representou 10% do Fundeb de R\$ 23,6 bilhões, 41.321 matrículas de educação infantil foram criadas, um crescimento de 12%. As 182 redes municipais de educação do Ceará contaram com R\$ 1,8 bilhões do VAAT-EI, valor correspondente a 13% dos recursos disponibilizados pelo Fundeb, 26.197 matrículas da educação infantil foram criadas, ampliação de 10% no período analisado. As 101 redes municipais de Alagoas receberam R\$ 892 milhões do VAAT-EI, cuja correspondência foi de 14% dos valores do Fundeb, as matrículas da educação infantil foram ampliadas em 23%, somando 21.371 vagas. Os 218 municípios do Piauí receberam R\$ 869 milhões referentes ao VAAT-EI, valor que correspondeu a 15% do Fundeb, houve ampliação de 13% das matrículas de creche e pré-escola, com abertura de 12.695 vagas de educação infantil. As 171 redes municipais de Pernambuco contaram com aporte do VAAT-EI de R\$ 855 milhões, valor que representou 7% do Fundeb, 20.005 vagas de educação infantil foram abertas, uma expansão de 12%. Os 209 municípios da Paraíba contaram com R\$ 711 milhões do VAAT-EI que correspondeu a 13% do Fundeb, as matrículas da educação infantil tiveram uma expansão média de 17%, foram abertas 15.867 vagas. Já no Rio Grande do Norte os 138 municípios beneficiários do VAAT-EI obtiveram R\$ 279 milhões, correspondente a 8% do Fundeb, 2.419 vagas de educação infantil foram abertas, avanço correspondente ao menor patamar de expansão de atendimento do Nordeste 3%. Por fim, Sergipe contou com 57 municípios beneficiários do VAAT-EI e R\$ 113,5 milhões, os quais representaram 4% do Fundeb, apresentou crescimento do atendimento de educação infantil de 16%, com 6.829 novas matrículas.

A segunda região mais contemplada pela soma de recursos do VAAT-EI foi a Norte com 275 municípios ou 11%, os quais receberam R\$ 3,2 bilhões valor que representou 13% dos volumes de recursos do Fundeb desses entes, houve um crescimento de 58.754 matrículas de educação infantil ou 15%.

Na Região Norte destacaram-se os municípios do Pará e do Amazonas em volume de matrículas e recurso do VAAT-EI, bem como na representatividade destes em relação ao Fundeb. Os 137 municípios do Pará receberam R\$ 2,3 bilhões de recursos do VAAT-EI no decorrer dos três anos, cuja representação em relação ao Fundeb foi de 14%, houve a abertura de 31.952 matrículas de educação infantil, um crescimento de 13% em relação a 2019. As 59 redes municipais do Amazonas, por sua vez, receberam R\$ 770,3 milhões do VAAT-EI, o que

representou 17% do valor do Fundeb, foram criadas 15.051 novas vagas de educação infantil, um crescimento de 18%. Os municípios dos estados de Rondônia, Roraima e Tocantins apresentaram crescimento expressivo das matrículas de educação infantil, respectivamente, de 54%, 32% e 37%. Os incentivos dos recursos do VAAT-EI não foram nem mesmo proporcionalmente significativos para a expansão das matrículas de educação infantil indicada nos municípios pesquisados dos três estados mencionados. Os municípios de Rondônia, por exemplo, receberam apenas R\$ 1,2 milhão do VAAT-EI, os de Roraima R\$ 13 milhões e os do Tocantins R\$ 31,2 milhões e tiveram de expansão na educação infantil, respectivamente, 1.603, 1.643 e 5.333 matrículas. No entanto, o volume do Fundeb foi expressivo em relação à receita geral disponibilizada para o financiamento da educação nos entes listados. Predominantemente são municípios de pequeno porte que acabam contando com um valor por matrícula significativo, devido ao reduzido contingente populacional. Além disso, os índices de déficits de cobertura na educação infantil são expressivos, especialmente, em Rondônia, onde o IEI alcançou 56%, em 2023.

O Centro-Oeste teve 61 municípios beneficiários do VAAT-EI com aportes de R\$ 89,8 milhões, o que correspondeu a 3% em relação aos repasses do Fundeb, 8.804 novos atendimentos de educação infantil foram abertos um crescimento de 13% em relação a 2019.

No Centro-Oeste os 38 municípios de Goiás beneficiários do VAAT-EI receberam a maioria dos recursos R\$ 80 milhões, representando 3% do Fundeb aportado para esses entes, 7.402 matrículas de educação infantil foram criadas, uma ampliação de 16%. Mato Grosso e Mato Grosso do Sul também tiveram municípios contemplados pelo VAAT-EI, porém em menor quantidade e em menor volume de recursos.

O Sudeste com 257 municípios beneficiários do VAAT-EI recebeu R\$ 582,7 milhões, valor que representou 4% do Fundeb desses entes, 37.003 matrículas de educação infantil foram criadas uma expansão de 12%.

No Sudeste, os 173 municípios de Minas Gerais foram os que mais obtiveram aportes do VAAT-EI, R\$ 258,8 milhões, correspondente a 5% dos repasses do Fundeb, 22.125 matrículas de educação infantil foram criadas no período analisado, ampliando em 16% o atendimento à primeira infância. No estado do Rio de Janeiro, 30 municípios foram beneficiários do VAAT-EI no valor de R\$ 186,6 milhões que representou 4% dos recursos do Fundeb, 10.716 novos atendimentos de educação infantil foram disponibilizados. Os 46 municípios do Espírito Santo que receberam o VAAT-EI obtiveram R\$ 134,9 milhões, valor que representou 4% do Fundeb desses entes, 3.306 matrículas de educação infantil foram criadas, uma expansão de 4%. Em São Paulo, somente 8 municípios foram beneficiários do

VAAT-EI, recebendo R\$ 2,3 milhões, valor que correspondeu a 2% dos R\$ 131,8 milhões do Fundeb, houve a ampliação de 30% ou 856 matrículas de educação infantil.

Os 119 municípios do Sul beneficiário do VAAT-EI obtiveram R\$106,7 milhões, o que correspondeu a 2% do Fundeb, 11.968 matrículas de educação infantil foram abertas, uma expansão de 9%.

No Sul, os 71 municípios do Paraná receberam mais recursos do VAAT-EI R\$ 78,5 milhões, os quais representaram 3% dos repasses do Fundeb que chegaram a R\$ 2,8 bilhões, 5.473 novas vagas de educação infantil foram criadas, acréscimo de 7%. Em Santa Catarina, 46 municípios receberam recursos do VAAT-EI dos R\$ 26,9 milhões distribuídos, valor que correspondeu a 2% do Fundeb, houve a abertura de 6.463 vagas de educação infantil, uma ampliação de 13% no atendimento. O Rio Grande do Sul teve apenas 2 municípios contemplados com o VAAT-EI de R\$ 1,2 milhão que diante dos R\$ 17, 8 milhões do Fundeb representaram 7%, apenas 32 matrículas de educação infantil foram criadas no período analisado, um aumento de 6% na cobertura dessa etapa da educação.

Os percentuais de crescimento das matrículas de educação infantil das regiões que mais receberam recursos do VAAT-EI Nordeste (11%) e Norte (15%) são próximas àquelas que tiveram menor aporte Centro-Oeste (13%), Sudeste (12%) e Sul (9%), havendo equilíbrio entre a média geral do país (12%) e o valor alcançado em cada região, com diferença máxima de 3 pontos percentuais.

Em 2019, dos 2.406 municípios pesquisados não havia matrícula em creche em 52 deles, 28 localizados no Nordeste, 15 no Norte, 8 no Sudeste e 1 no Centro-Oeste. Em 2023, 40 desses municípios já ofertavam 6.561 vagas em creche, com destaque para Almerim (PA) que passou a dispor de 1.056 matrículas de 0 a 3 anos. Apenas 12 desses municípios continuavam sem prestar atendimento em creche. Todos os 2.406 municípios pesquisados contavam com matrícula em pré-escola em 2019 e 2023.

Nos 2.406 municípios que receberam o VAAT-EI de 2019 a 2023 houve crescimento de 283.318 matrículas da educação infantil. Os R\$ 14,7 bilhões direcionados à educação infantil nos três primeiros anos do VAAT-EI representaram 11% dos recursos do Fundeb distribuídos aos 2.406 pesquisados que somaram R\$ 137,2 bilhões, ou seja, colaboraram na expansão das matrículas de creche e pré-escola, dentro da proporção de representatividade que apresentaram para cada um dos municípios com relação ao Fundeb e a receita disponível para financiar a educação. Explicando de forma mais detalhada, não é razoável remeter o crescimento das matrículas de educação infantil exclusivamente aos recursos do VAAT-EI, até porque seriam claramente insuficientes, já que proporcionalmente, eles representaram 11% dos valores do

disponibilizados pelo Fundeb. Agora, colaboraram sim, especialmente, para os municípios que receberam uma parcela mais expressiva de recursos em comparação com as receitas que dispõem para custear a educação, sendo o Fundeb a principal delas. Por isso, é importante avaliar os recursos na sua integralidade e não apenas uma parte deles.

Nesse primeiro momento da implementação do VAAT-EI, uma das correlações possíveis de se estabelecer é do volume de recursos em relação ao Fundeb, para verificar o nível de representatividade ou de colaboração complementar para a educação infantil, a fim de não subestimar nem supervalorizar os efeitos dos valores repassados. Como a receita do Fundeb é muito expressiva em relação a receita geral vinculada à educação, esse cálculo é significativo para dimensionar a representatividade do VAAT-EI. A título de comparação, considerando apenas os 2.065 municípios beneficiários do VAAT, em 2023, o Fundeb correspondeu a 87% das receitas gerais vinculadas à educação desses entes, conforme dados disponibilizados pela STN. Quanto a ampliação de matrículas da educação infantil os dados apontam que o volume de recursos disponibilizado VAAT-EI colabora, mas não é suficiente para alterar o quadro, devendo ser dimensionado em conjunto com os demais recursos disponibilizados para o financiamento da educação, em especial, o Fundeb. Até mesmo porque a representatividade atingida pelo VAAT-EI nos 2.406 municípios beneficiários foi de 11% em relação o Fundeb, sendo as máximas de 17% nas redes do Amazonas e 15% nas do Maranhão e do Piauí. Os municípios do Maranhão foram os que mais receberam recursos dessa nova modalidade de complementação da União direcionada à educação infantil. Em termos de dados poderia se falar que o VAAT-EI, colaborou com a ampliação das 283.318 novas vagas de creche e pré-escola criadas nos municípios beneficiários, mas jamais que esse recurso complementar foi responsável pela totalidade das matrículas criadas, já que como complemento adicional ele correspondeu a 11% dos valores do Fundeb das redes beneficiadas. Importa também mencionar que pode ser considerado ponto positivo o fato dos recursos do VAAT-EI serem distribuídos como complementação ao Fundeb e estarem chegando direto para as redes com menor receitas para colaborar na garantia do direito à educação infantil e aos municípios de pequeno porte predominantemente, bem como o maior volume ser direcionado para o Nordeste e o Norte, regiões com menor capacidade de constituir receitas próprias, e por isso, com maior dependência em relação às transferências constitucionais e do Fundeb para o financiamento da educação nos seus territórios. Agora, é preciso também fazer a crítica, se por um lado a priorização estabelecida por meio do VAAT para a educação infantil demonstra o reconhecimento da importância de assegurar esse direito para crianças e bebês, por outro lado, denota também a insuficiência de recursos para financiar em condições adequadas todas as

etapas e modalidades da educação. Havendo a necessidade de direcionar parte substancial dos recursos da complementação VAAT para uma única etapa da educação. Além disso, o próprio VAAT não nasce da perspectiva da garantia do direito à educação, de caráter universal, de atendimento a todos, mas a partir de critérios de seletividade, objetivando contemplar somente as redes mais vulneráveis quanto à capacidade de financiamento da educação, com foco em diminuir as desigualdades educacionais entre os entes federados no que concerne a disponibilidade orçamentária para a execução da política educacional. Podem ser discutidos em trabalhos futuros, para não se fugir ao objetivo desta tese, os limites e as possibilidades entre a universalidade e a seletividade, entre a equidade e a igualdade na política de educação.

A partir de agora, alguns recortes são feitos no agrupamento de municípios beneficiários do VAAT-EI, no intuito de se verificar a relação entre os entes que mais receberam recursos para a educação infantil via VAAT em comparação com o Fundeb, a média do valor aluno ano total anterior a complementação VAAT 2023 e o crescimento das matrículas de educação 2019-2023. Dois agrupamentos de municípios foram destacados, os 100 municípios de maior representatividade do VAAT-EI 2021-2023 em comparação ao Fundeb do mesmo período e os 500 municípios que mais receberam VAAT-EI em relação ao Fundeb no decorrer dos três primeiros anos de implementação do VAAT.

A Tabela 22 apresenta os 100 municípios que mais receberam recursos do VAAT-EI R\$ 1,7 bilhões em comparação com o Fundeb R\$ 5,9 bilhões, uma representatividade de 29%, são em sua maioria de porte Pequeno I, estão, predominantemente, no Nordeste. Esses 100 municípios apresentaram o maior crescimento de matrículas da educação infantil 28% ou 26.953 novas vagas. Apenas 3 municípios são de porte Grande, Ribeirão das Neves (MG), que fica na região metropolitana de Belo Horizonte, São José de Ribamar (MA), da região metropolitana de São Luís, e Breves (PA), conhecida por Capital das Ilhas, localizada em Marajó. Ribeirão das Neves e São José de Ribamar embora tenham amplo contingente populacional, funcionam como cidade dormitório, cuja população se desloca para trabalhar em cidades próximas, tendo baixo potencial de arrecadação própria, contam com poucos recursos para a oferta educativa, de tal modo que o adicional advindo do VAAT-EI é expressivo para esses municípios. Breves situada na Ilha de Marajó também apresenta dificuldade em geração de receitas próprias, sendo o VAAT-EI significativo em relação ao Fundeb. Breves, por exemplo, teve um aumento percentual das matrículas de educação infantil de 42%, enquanto Ribeirão das Neves 17%, e São José de Ribamar perdeu 507 vagas em creche e pré-escola, um decréscimo de 14%.

**Tabela 22** - Os 100 municípios de maior representatividade do VAAT-EI 2021-2023 em comparação ao Fundeb 2021-2023, em relação à média do valor aluno ano total anterior a complementação VAAT- 2023, matrículas educação infantil de 2019 e 2023 e variação das matrículas de EI (2019-2023), por porte do município e região, valores nominais, em R\$ reais

Porte do Município/ Região	Nº Município	Média População ou Censo IBGE – 2022	Média VAAT anterior à Complementação VAAT 2023	Matrículas EI 2019	Matrículas EI 2023	Matrículas EI	% Matrículas EI 2019-2023	Total VAAT-EI 2021-2023	Total Fundeb 2021-2023	% VAAT-EI/ Fundeb
Grande	3	227.114	5.456,10	18.150	21.243	3.093	17%	291.453.239,75	1.107.494.813,59	26%
Nordeste	1	244.579	5.515,90	3.509	3.002	-507	-14%	104.866.329,80	381.451.589,20	27%
Norte	1	106.968	5.331,28	4.354	6.176	1.822	42%	109.468.862,11	406.523.452,13	27%
Sudeste	1	329.794	5.521,13	10.287	12.065	1.778	17%	77.118.047,84	319.519.772,26	24%
Médio	2	60.339	6.306,32	6.375	8.532	2.157	34%	77.105.306,87	308.539.614,25	25%
Norte	2	60.339	6.306,32	6.375	8.532	2.157	34%	77.105.306,87	308.539.614,25	25%
Pequeno I	62	10.909	5.263,88	30.612	40.013	9.401	31%	554.845.000,59	1.896.119.764,71	29%
Nordeste	58	10.683	5.243,55	28.033	36.509	8.476	30%	518.553.346,40	1.755.154.356,24	30%
Norte	3	14.222	5.516,76	2.148	2.885	737	34%	32.956.365,42	129.083.959,83	26%
Sudeste	1	14.037	5.684,31	431	619	188	44%	3.335.288,77	11.881.448,64	28%
Pequeno II	33	30.258	5.430,34	40.268	52.570	12.302	31%	789.845.347,02	2.598.527.380,47	30%
Nordeste	27	30.451	5.345,23	30.948	39.011	8.063	26%	628.206.583,50	1.997.298.750,54	31%
Norte	6	29.392	5.813,31	9.320	13.559	4.239	45%	161.638.763,52	601.228.629,93	27%
Total Geral	100	24.769	5.345,42	95.405	122.358	26.953	28%	1.713.248.894,23	5.910.681.573,02	29%

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Inep; STN; IBGE; Portaria Interministerial nº 7, de 29 dezembro de 2023; Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; e Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024 (IEI).

Os 100 municípios de maior representatividade do VAAT-EI em relação ao Fundeb (2021-2023) receberam 12% dos R\$ 14,7 bilhões destinados à educação infantil pelo VAAT-EI. Eles majoritariamente compõem o bloco de municípios que apresentaram o menor valor aluno ano total anterior a complementação VAAT para atingirem o valor mínimo dessa que foi de R\$ 8.214,34, em 2023, em termos nominais e efetivos. Eles tinham em média R\$ 5.345,42 de receita por aluno antes da complementação do VAAT até atingirem R\$ 8.214,34, na comparação apenas com o ano de 2023. Isto é, em média obtiveram R\$ 2.868,92 ou 54% a mais de complementação via VAAT na comparação apenas com 2023.

Não é coincidência que os municípios com os menores valor aluno ano total anterior a complementação do VAAT, sejam majoritariamente também àqueles que apresentaram os maiores percentuais de VAAT-EI em relação ao Fundeb, pois são eles que obtiveram o maior volume de recursos da União para atingirem o valor mínimo do VAAT.

Para os municípios que receberam mais recursos em comparação com o Fundeb, o potencial de incidência do VAAT-EI é maior, evidenciando que o volume de recurso em relação a receita, captada aqui pelo Fundeb, faz diferença nos resultados.

A Tabela 23 apresenta dados referentes aos 500 municípios que mais receberam recursos do VAAT-EI R\$ 6,6 bilhões em comparação com o Fundeb R\$ 33 bilhões, uma representatividade de 20%. Esses 500 municípios foram responsáveis pela ampliação de mais de 1/3 das matrículas de educação infantil no período analisado, abriram 99.535 novas vagas de creche e pré-escola, um acréscimo de 18% no atendimento em creche e pré-escola. Majoritariamente, são municípios de pequeno porte, situados no Nordeste e Norte. Dos 500 municípios, 400 estão localizados no Nordeste, 93 no Norte e apenas 7 no Sudeste, evidenciando menor capacidade financeira do Nordeste e Norte para o financiamento da educação e a desigualdade educacional entre as diferentes regiões do país. Dos sete municípios do Sudeste, 6 são de pequeno porte, e apenas 1 é de grande porte, Ribeirão das Neves (MG), cidade dormitório, já mencionada neste estudo. Os 6 municípios de pequeno porte situados no Sudeste são Águas Vermelhas (MG), Fervedouro (MG), Herculândia (SP), Ouro Verde de Minas (MG), Santa Margarida (MG) e Mimoso do Sul (ES), possuem baixo contingente populacional, tem atividades econômicas diversificadas com presença forte do setor agropecuário, comércio, agronegócio, agrícola, e até do turismo. Os 53 municípios de grande e médio porte que compõem esse agrupamento apresentam como característica maior dependência em relação as transferências do Fundeb, devido à baixa capacidade de geração de receitas próprias.

**Tabela 23** - Os 500 municípios de maior representatividade do VAAT-EI 2021-2023 em comparação ao Fundeb 2021-2023, em relação a média do valor aluno ano total anterior a complementação VAAT- 2023, matrículas educação infantil de 2019 e 2023 e variação das matrículas de EI 2019-2023, por porte do município e região, valores nominais, em R\$ reais

Porte do Município/ Região	Nº Município	Média População Censo IBGE-2022	Média VAAT anterior à complementação VAAT	Matrículas EI 2019	Matrículas EI 2023	Matrículas EI 2019-2023	% Matrículas EI 2019-2023	Total VAAT-EI 2021-2023	Total Fundeb 2021-2023	% VAAT-EI/ Fundeb
Grande	11	182.238	6.181,39	71.725	79.781	8.056	11%	784.554.630,19	3.906.713.444,15	20%
Nordeste	5	214.583	6.153,89	37.642	40.377	2.735	7%	411.678.987,25	2.119.310.640,47	19%
Norte	5	120.381	6.340,94	23.796	27.339	3.543	15%	295.757.595,10	1.467.883.031,42	20%
Sudeste	1	329.794	5.521,13	10.287	12.065	1.778	17%	77.118.047,84	319.519.772,26	24%
Médio	42	64.602	6.500,89	112.738	134.406	21.668	19%	1.278.135.140,56	6.916.510.103,63	18%
Nordeste	29	65.195	6.502,07	74.154	87.872	13.718	18%	826.570.668,48	4.492.439.363,76	18%
Norte	13	63.278	6.498,25	38.584	46.534	7.950	21%	451.564.472,08	2.424.070.739,87	19%
Pequeno I	290	11.354	6.045,39	153.695	183.912	30.217	20%	1.922.110.898,21	9.270.086.155,05	21%
Nordeste	255	11.045	5.996,33	131.118	156.791	25.673	20%	1.688.944.762,70	8.067.755.631,28	21%
Norte	30	14.011	6.447,66	20.688	24.637	3.949	19%	222.803.262,13	1.145.702.628,90	19%
Sudeste	5	11.152	6.133,96	1.889	2.484	595	31%	10.362.873,38	56.627.894,87	18%
Pequeno II	157	29.684	6.206,80	206.783	246.377	39.594	19%	2.682.891.944,36	12.952.036.464,70	21%
Nordeste	111	29.917	6.096,75	143.913	170.525	26.612	18%	1.870.706.961,72	8.866.684.735,86	21%
Norte	45	29.225	6.466,88	61.955	74.950	12.995	21%	807.862.873,90	4.057.108.095,17	20%
Sudeste	1	24.475	6.717,78	915	902	-13	-1%	4.322.108,74	28.243.633,67	15%
Total Geral	500	25.342	6.137,33	544.941	644.476	99.535	18%	6.667.692.613,32	33.045.346.167,53	20%

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Inep; STN; IBGE; Portaria Interministerial nº 7, de 29 dezembro de 2023; Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; e Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024 (IEI).

Esses 500 municípios receberam 45% dos R\$ 14,7 bilhões destinados à educação infantil pelo VAAT-EI. Isto é, pertencem majoritariamente ao bloco de municípios que apresentaram a maior necessidade de terem o valor aluno completado até atingirem o valor mínimo do VAAT que em 2023 foi de R\$ 8.214,34. Eles tinham em média R\$ 6.137,33 de receita por aluno antes da complementação do VAAT até atingirem R\$ 8.214,34, na comparação apenas com o ano de 2023. Ou seja, receberam em média R\$ 2.077,01 ou 34% a mais de complementação na comparação apenas com 2023. Evidenciando, que quanto maior o aporte do VAAT-EI em relação as receitas, apreciadas neste momento do trabalho por meio do Fundeb, mais significativo ele se torna e demonstra maior potencial de incidência sobre a ampliação do atendimento na educação infantil, ainda que tenha que ser resguardada a devida proporcionalidade.

Valeria um estudo de caso do que aconteceu em relação ao VAAT-EI, ao Fundeb e o atendimento na educação infantil, nos municípios de Santa Quitéria do Maranhão (MA), Serrano do Maranhão (MA), entre outros, que foram alguns dos municípios que mais receberam recursos direcionados à educação infantil da complementação VAAT em comparação com o Fundeb. Fica a indicação para pesquisas futuras de aprofundamento na temática.

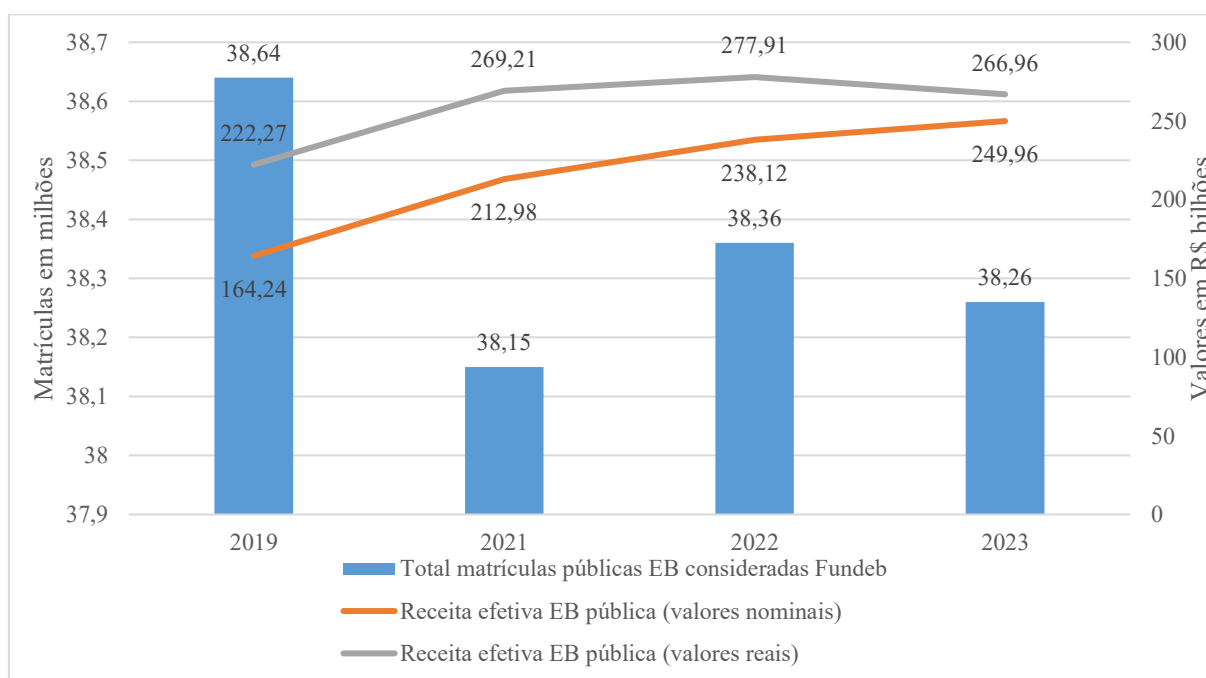
Cabe também destacar os limites da pesquisa realizada, um deles é o fato de que o processo de implementação da complementação VAAT ainda está em curso, sendo que só será integralizado em 2026. De modo que o estudo pôde analisar apenas os dados do processo inicial de implementação do VAAT-EI, de 2021 a 2023, quando o VAAT chegou a 6,25% e o VAAT-EI a 3,125%, sendo por isso possível considerar os resultados como parciais ou com caráter de diagnóstico inicial. Além disso, o VAAT-EI dos 2.406 municípios beneficiários foi comparado com o Fundeb que financiada toda a educação básica, sem considerara os outros 50% do VAAT distribuídos para os mesmos municípios e com apenas creche e pré-escola tendo os fatores de ponderação do Fundeb multiplicados por 1,50, o que garante um maior aporte para a educação infantil. Além disso, a opção metodológica de analisar todos os 2.406 municípios beneficiários do VAAT-EI entre 2021 e 2023, embora tenha permitido observar tendências amplas, pode ter obscurecido enfoques mais locais do impacto do VAAT-EI em municípios específicos.

#### **4.6 Fundeb permanente (2021-2023), recursos efetivos direcionados à educação básica e à educação infantil pública**

Conforme os dados do Gráfico 16, as matrículas públicas da educação básica consideradas no Fundeb apresentaram queda de 2019 para 2023, sendo que o período

pandêmico contribuiu para o repentino declínio verificado em 2021, a retomada gradativa a partir de 2022 e leve decréscimo para acomodação das matrículas entre as redes públicas e particular, a partir de 2023, quanto às receitas efetivas houve crescimento de R\$ 44,7 bilhões ou 20% no período, no que se refere aos valores reais. No período analisado as receitas efetivas consideradas no cálculo do VAA disponibilizadas para educação básica pública apresentaram tendência de crescimento e chegaram ao patamar de R\$ 267 bilhões, em 2023, em valores reais, ao passo que as matrículas públicas tiveram tendência à retração com baixa de 380 mil delas, passando de 38,64 milhões, em 2019, para 38,26 milhões, em 2023.

**Gráfico 16** - Total de matrículas públicas e receitas efetivas do Fundeb, na educação básica, com a complementação da União, 2019-2023, valores nominais e reais, em R\$ bilhões, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA



Fonte: Elaborado pela autora com números de matrículas consideradas no Fundeb para distribuição dos recursos, divulgado pelo FNDE, com base nas portarias de estimativa do fundo, a saber, Portaria Interministerial nº3, de 13 de dezembro de 2019; Portaria Interministerial nº10, de 20 de dezembro de 2021; Portaria Interministerial nº6, de 28 de dezembro de 2022; Portaria Interministerial nº7, de 29 de dezembro de 2023; valores consolidados das receitas efetivas de cada um dos 27 fundos, segundo as portarias de ajuste anual, Portaria Interministerial nº1, de 24 de abril de 2020; Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024; e valores das ponderadores informados pelas Nota Técnica Conjunta nº 2/2018; Nota Técnica Conjunta nº 2277104/21; Nota Técnica Conjunta nº 2668398/2021 e Nota Técnica Conjunta nº 12/2022.

Nota: O número de matrículas consideradas no Fundeb para distribuição dos recursos é divulgado a cada nova portaria de estimativa no portal eletrônico do FNDE, no endereço eletrônico gov.br/fnde.

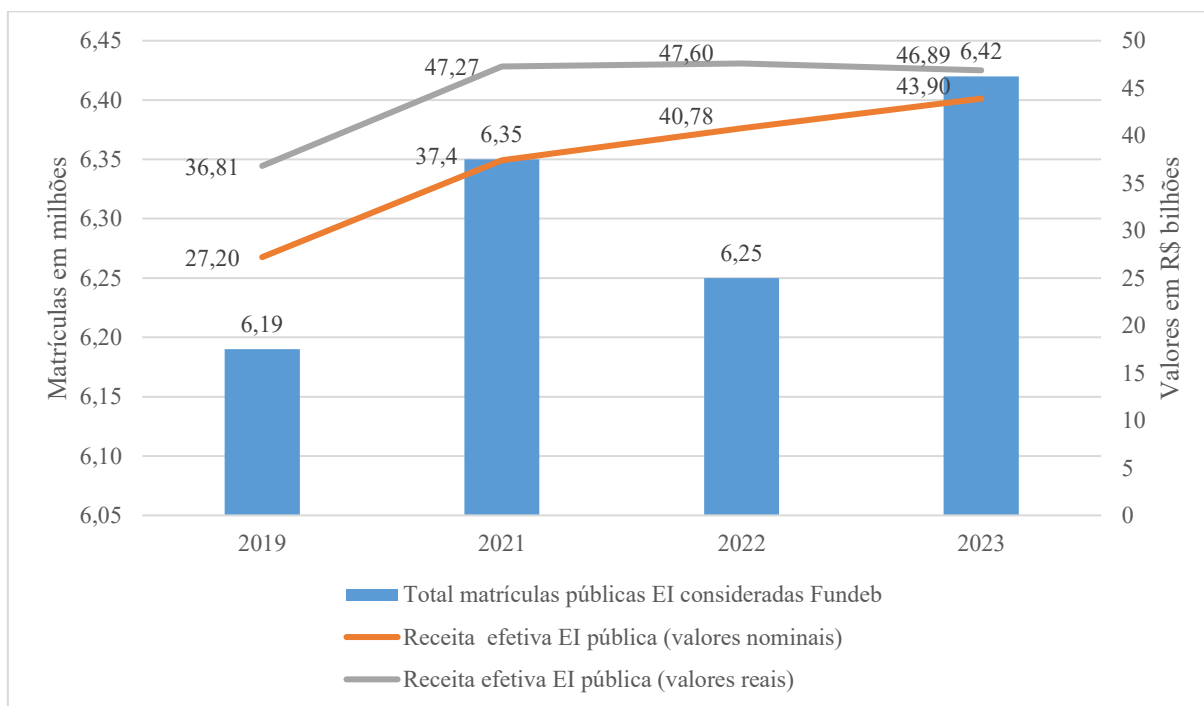
Nota: As matrículas das escolas conveniadas com o poder público que pertencem a rede privada de educação e que também recebem recursos do Fundeb não foram contabilizadas.

O recuo de 1% das matrículas públicas consideradas na distribuição do Fundeb no período analisado pode ser explicado pelos efeitos da pandemia de Covid-19 que exigiu medidas de isolamento social para a preservação de vidas, ocasionando a necessidade de fechamento de escolas e outros estabelecimentos para evitar a aglomeração de pessoas e o risco de contágio. Com isso, as aulas presenciais, inicialmente, foram suspensas e depois retomadas de forma virtual por parcela das escolas ou ainda por meio da entrega de materiais para acompanhamento dos estudantes em casa.

O aumento das receitas do Fundeb dirigidas às matrículas públicas consideradas da educação básica, ocorreu em virtude da melhoria da arrecadação tributária dos entes subnacionais, repercutindo em elevação das receitas vinculadas ao fundo, bem como também em uma maior complementação VAAF por parte da União.

Como mostra o Gráfico 17, as matrículas públicas da educação infantil, consideradas no Fundeb, apresentaram leve crescimento de 4% entre 2019 e 2023, atingindo 6,42 milhões de matrículas, o movimento de queda em 2022 se refere aos efeitos provocados pela pandemia de Covid-19. No que diz respeito as receitas efetivas do Fundeb e complementação VAAF disponibilizadas para educação infantil, em valores reais, houve crescimento de R\$ 10,08 bilhões ou 27% entre o período de 2019 (R\$ 36,81 bilhões) e 2023 (R\$ 46,89 bilhões). No período analisado as receitas efetivas consideradas no cálculo do VAA da educação infantil pública apresentaram tendência a elevação, chegando a R\$ 47 bilhões, em 2023, em valores reais. As matrículas públicas da educação infantil também apresentaram tendência a expansão, no período em foco, apesar do leve recuo de 2022. As matrículas públicas de educação infantil que em 2019 somavam 6,19 milhões, em 2023, avançaram para 6,42 milhões, uma ampliação de 230 mil novas vagas.

**Gráfico 17** - Total de matrículas públicas e receitas efetivas do Fundeb, na educação infantil, com a complementação da União, 2019-2023, valores nominais e reais, em R\$ bilhões, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA



Fonte: Elaborado pela autora com números de matrículas consideradas no Fundeb para distribuição dos recursos, divulgado pelo FNDE, com base nas portarias de estimativa do fundo, a saber, Portaria Interministerial nº3, de 13 de dezembro de 2019; Portaria Interministerial nº10, de 20 de dezembro de 2021; Portaria Interministerial nº6, de 28 de dezembro de 2022; Portaria Interministerial nº7, de 29 de dezembro de 2023; valores consolidados das receitas efetivas de cada um dos 27 fundos, segundo as portarias de ajuste anual, Portaria Interministerial nº1, de 24 de abril de 2020; Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024; e valores das ponderadores informados pelas Nota Técnica Conjunta nº 2/2018; Nota Técnica Conjunta nº 2277104/21; Nota Técnica Conjunta nº 2668398/2021 e Nota Técnica Conjunta nº 12/2022.

Nota: O número de matrículas consideradas no Fundeb para distribuição dos recursos é divulgado a cada nova portaria de estimativa no portal eletrônico do FNDE, no endereço eletrônico gov.br/fnde.

Nota: As matrículas de educação infantil (creches e pré-escolas) das escolas conveniadas com o poder público que pertencem a rede privada de educação e que também recebem recursos do Fundeb não foram contabilizadas.

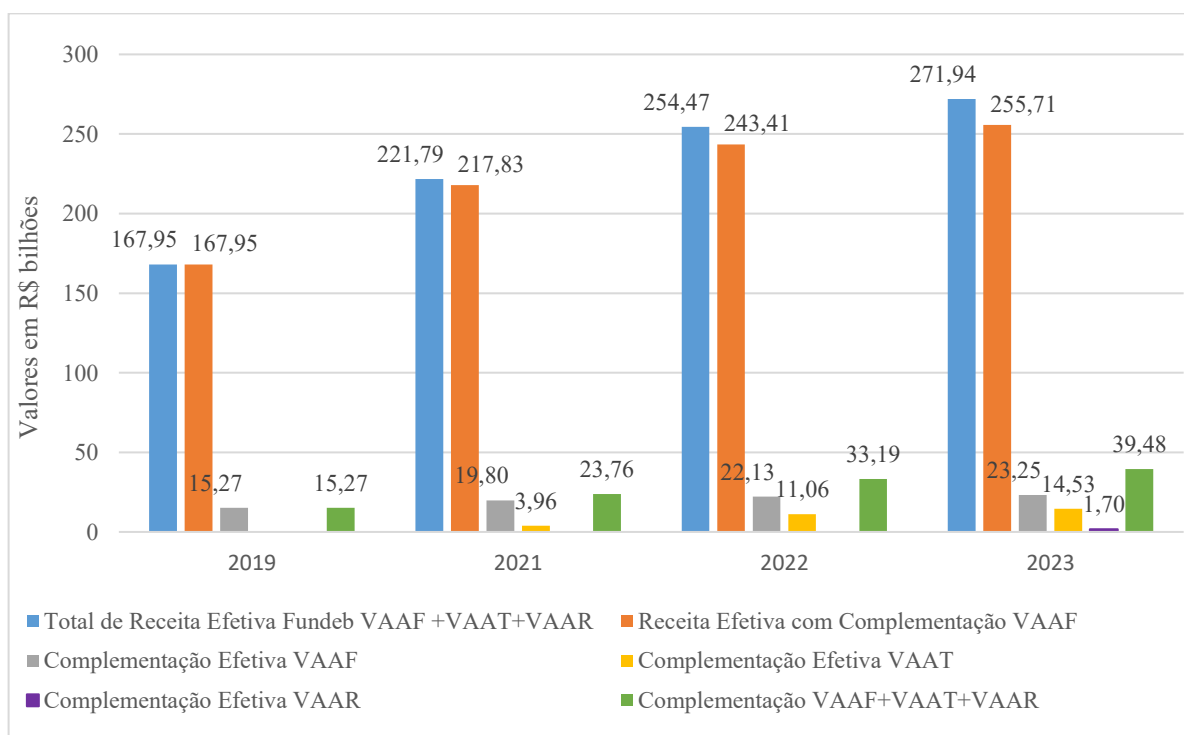
Como expuseram Santos e Correia (2021, p. 196), o contexto de distanciamento social imposto pela pandemia de Covid-19 resultou nos fechamentos de creches e pré-escolas e teve “[...] repercussão direta na vida das crianças, das famílias e dos profissionais da educação” atuantes nessa etapa educacional. Embora as creches e pré-escolas tenham permanecido fechadas, especialmente na primeira etapa do contexto pandêmico, que manteve um isolamento social mais severo, as matrículas públicas da educação infantil consideradas no Fundeb não apresentaram baixas significativas, diferentemente do que ocorreu com as matrículas privadas.

Os recursos direcionados à educação infantil pelo Fundeb são resultado dos ciclos econômicos, do número de matrículas e dos fatores de ponderação associados a elas, sendo assim, a variação expressa precisa levar em conta esses três fatores. No período analisado, o

aumento da arrecadação tributária, especialmente a partir de 2021, mostra-se como fator de impacto para a receita da educação infantil direcionado pelo Fundeb com a complementação VAAF.

Os dados do Gráfico 18 indicam que os recursos da contribuição da União para o Fundeb vêm crescendo com a ampliação das modalidades de colaboração e percentuais destinados ao fundo. A contribuição da União ao Fundeb era de 15,27 bilhões, em 2019, e chegou a R\$ 39,48 bilhões, em 2023, em valores nominais, somadas todas as modalidades de complementação VAAF, VAAT e VAAR. Contudo a parte substancial e mais expressiva do Fundeb permanente continua vindo das contribuições de estados, Distrito Federal e municípios que responderam por R\$ 232,46 bilhões ou 85% das verbas destinadas ao fundo, em 2023. O aumento da receita do Fundeb captada pelos entes subnacionais em relação a 2019, vêm se refletindo no crescimento da complementação VAAF que somada as novas modalidades de contribuição da União ao fundo resultam na expansão do volume de recursos destinados à educação básica.

**Gráfico 18** - Fundeb permanente (2021-2023) receitas efetivas com VAAF+VAAT+VAAR, receitas efetivas com VAAF, complementação VAAF, VAAT e VAAR, e complementação (VAAF+VAAT+VAAR), valores nominais, em R\$ bilhões, 2019-2023

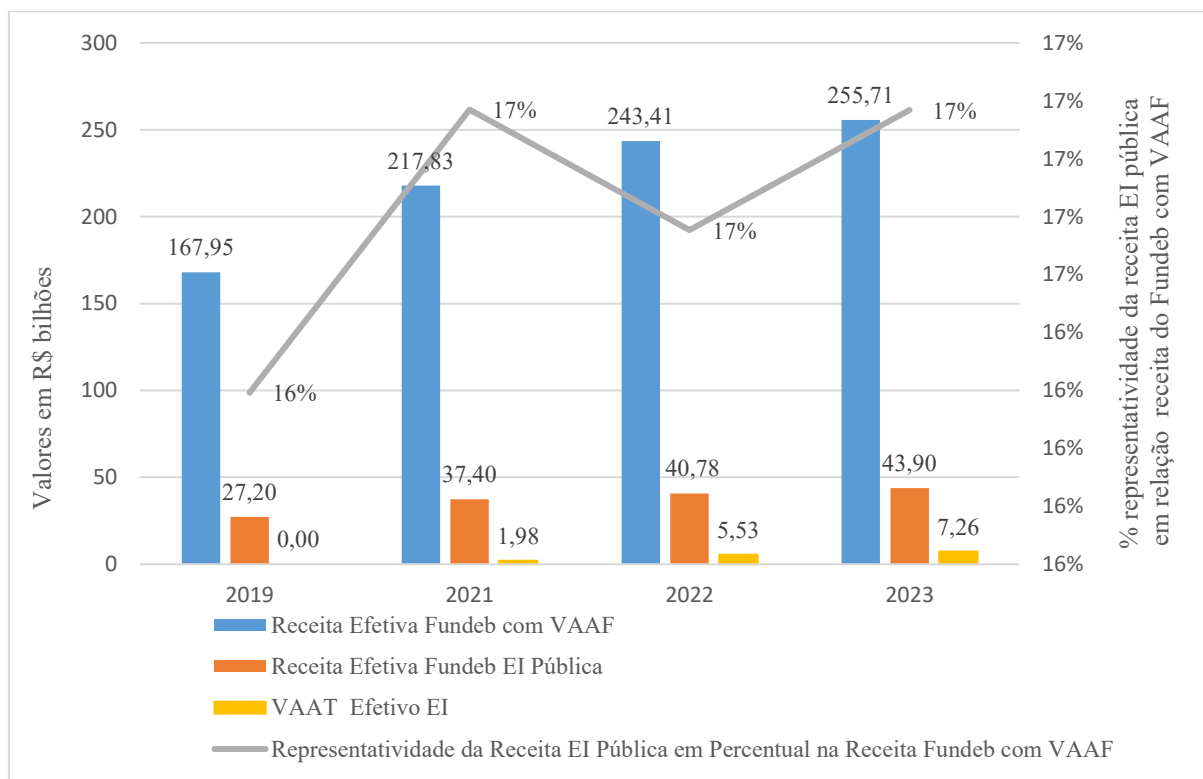


Fonte: Elaborado pela autora com valores consolidados das receitas efetivas de cada um dos 27 fundos, segundo as portarias de ajuste anual, Portaria Interministerial nº1, de 24 de abril de 2020; Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024.

A participação da União no Fundeb permanente cresceu, sobretudo, devido ao aumento progressivo da complementação VAAT, direcionada aos entes da federação de menor capacidade fiscal para financiar a educação. Estudo de Farenzena e Pinto (2024, p. 9) constatou que, dos 2.173 municípios beneficiários dessa nova complementação, em 2024, “[...] apenas 92 têm acréscimo no seu VAAT maior do que 50%. A maior proporção (30% dos municípios) situa-se entre 10 e menos de 20% de acréscimo em seu VAAT. Esse é um dado importante a levar-se em conta como medida do potencial da complementação VAAT”, no que se refere a possibilidade de incidência positiva no financiamento da educação dos entes contemplados pelo novo mecanismo, no sentido de ampliar o atendimento e melhorar as condições da oferta educacional disponibilizada no Brasil, país de dimensão continental, marcado por desigualdades regionais e sociais.

Como fica demonstrado no Gráfico 19, de acordo com dados das matrículas estimadas consideradas no Fundeb, a educação infantil pública é representativa dentro da educação básica, o que pode ser visualizado pelo volume de recursos a ela direcionado em relação ao montante destinado para toda educação básica. Em 2023, por exemplo, dos R\$ 255,7 bilhões destinados à educação básica, R\$ 43,9 bilhões ou 17% foram para a educação infantil. Os recursos direcionados à educação infantil pública via Fundeb com a complementação VAAF cresceram em representatividade do penúltimo ano do antigo fundo em comparação com os valores obtidos no Fundeb permanente. Quando comparados com o montante destinado à educação básica, a representatividade dos valores transferidos para creche e pré-escola que era de 16%, em 2019, subiu para 17%, em 2023. Houve ampliação das matrículas públicas de creche e pré-escola e das receitas captadas pela educação infantil via Fundeb com complementação VAAF no período analisado. Já os recursos destinados à educação infantil pela nova modalidade de complementação da União VAAT na proporção de 50% global apresentaram elevação ano a ano, uma vez que tiveram sua distribuição iniciada em 2021, em 1%, alcançaram 3,125%, em 2023, e seguem em crescimento até atingirem 5,25% do VAAT, em 2026, dentro do previsto. Em 2021, foram R\$ 1,98 bilhões, já em 2023, R\$ 7,26 bilhões. Dentro do conjunto de recursos direcionados à educação infantil pelo Fundeb esses valores vêm se tornando mais significativos à medida em que ocorre a ampliação da complementação VAAT. Contudo, a parte mais expressiva dos recursos do Fundeb permanente é decorrente da contribuição de estados/DF e municípios.

**Gráfico 19** - Receita efetiva do Fundeb com complementação VAAF comparada com recursos efetivos direcionados à educação infantil pública via fundo e VAAT-EI, valores nominais, em R\$ bilhões, 2019-2023



Fonte: Elaborado pela autora com base em números de matrículas consideradas no Fundeb para distribuição dos recursos, divulgado pelo FNDE, nas portarias de estimativa do fundo, a saber, Portaria Interministerial nº3, de 13 de dezembro de 2019; Portaria Interministerial nº10, de 20 de dezembro de 2021; Portaria Interministerial nº6, de 28 de dezembro de 2022; Portaria Interministerial nº7, de 29 de dezembro de 2023; valores consolidados das receitas efetivas de cada um dos 27 fundos, segundo as portarias de ajuste anual, Portaria Interministerial nº1, de 24 de abril de 2020; Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024; e valores das ponderadores informados pelas Nota Técnica Conjunta nº 2/2018; Nota Técnica Conjunta nº 2277104/21; Nota Técnica Conjunta nº 2668398/2021 e Nota Técnica Conjunta nº 12/2022.

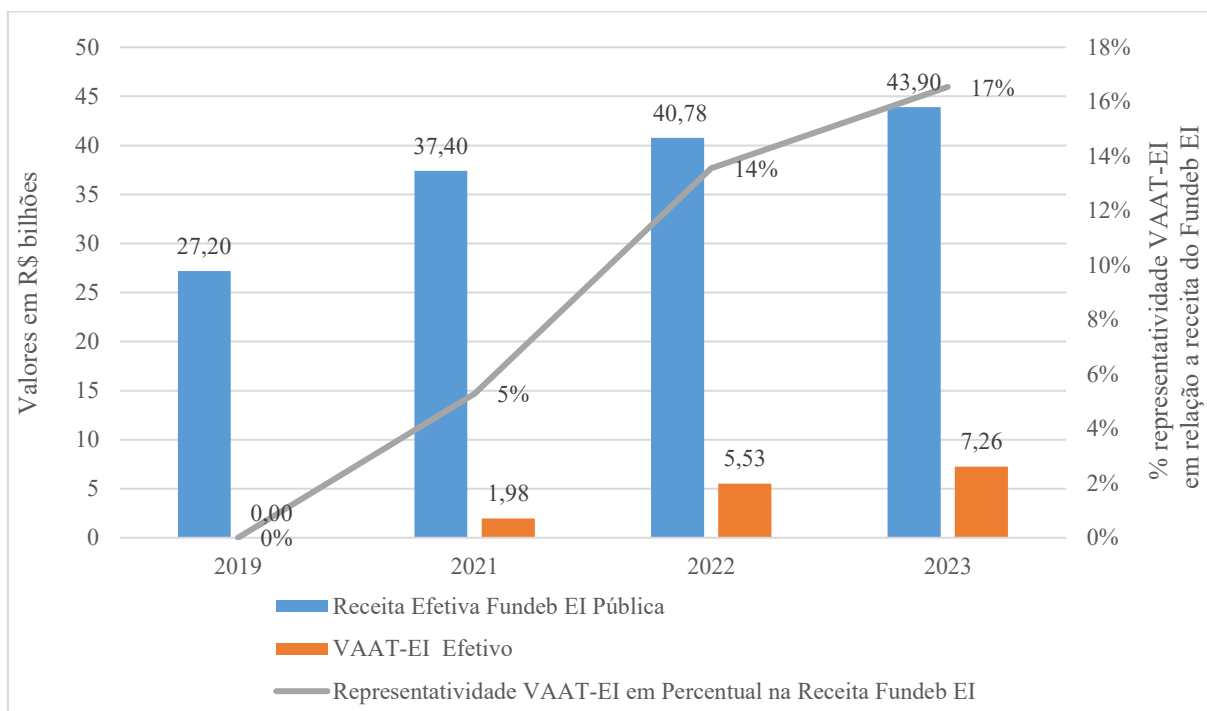
Os recursos da priorização VAAT-EI direcionados para a educação infantil podem ser contabilizados como fonte adicional de receita, com incidência e potencial local para atenuar as dificuldades de redes de ensino com limitada capacidade de financiamento da educação, devido à baixa arrecadação tributária e que recebam volumes expressivos do VAAT-EI em relação ao Fundeb e as receitas gerais vinculadas à educação. Contudo, a nível nacional o alcance é baixo, visto que o montante maior dos recursos direcionados à educação infantil está concentrado no repasse intraestadual somado à complementação VAAF. Até mesmo para os municípios beneficiários do VAAT, como esclarece Simões e Alves (2021), tais recursos têm baixa representatividade em comparação com os recursos vinculados à educação, o que possibilita o fácil remanejamento dentro do conjunto de receitas do setor.

Isso decorre do fato de essa nova parcela do Fundeb representar, em média, 8,6% dos recursos vinculados à educação dos municípios beneficiados, sendo, portanto, possível a ocorrência da prática de gaming. Isto é, os gestores podem, por exemplo, ajustar o volume de recursos investido em educação infantil aumentando-o por meio da nova parcela da complementação-Vaat vinculada à educação infantil, para satisfazer o percentual vinculado, mas diminuindo, porém, os recursos investidos nessa etapa da parte do Fundeb não vinculada (Simões; Alves, 2021, p. 235).

Além disso, é preciso pontuar que a educação básica e, evidentemente, a educação infantil, não são políticas focalizadas, tem caráter universal de atendimento, no caso, da pré-escola até o ensino médio, e da creche a todos que manifestarem o interesse pela reserva de vaga, visto que este segmento não tem matrícula obrigatória. Assim sendo, alcançar apenas as redes mais vulneráveis não resolve as questões de demanda e oferta da educação infantil, embora possa colaborar. Isto é, não se pode formular um projeto para a educação nacional pensando apenas em redistribuir os recursos, será preciso também financiar com recursos minimamente suficiente para diminuir os déficits de atendimento e qualidade de infraestrutura, outros equipamentos e materiais necessários ao bom desenvolvimento do processo educativo. Nesse sentido, causa incomodo o papel assumido pela União de atuar apenas no socorro às regiões e redes mais vulneráveis. Resguardada aqui a importância do compromisso de atenuar as desigualdades educacionais, e em chegar até as redes de maior necessidade primeiro.

Na educação infantil, os recursos da priorização VAAT-EI se somam às receitas dos fundos (Fundeb-estados/DF e complementação VAAF) já direcionadas para as matrículas de creches e pré-escolas públicas. Conforme os Gráfico 20, como a complementação VAAT é progressiva iniciando com 2%, em 2021, 5%, em 2022, e chegando a 6,25%, em 2023, devendo metade desses valores ser dirigido de forma global para a educação infantil, logo, o montante direcionado à primeira etapa da educação básica reflete esse movimento, crescendo gradativamente ano a ano, sendo que em 2021, 2022 e 2023 representou, respectivamente, 5%, 14% e 17% do montante direcionado pelo Fundeb com a complementação VAAF para a educação infantil, ou seja, o VAAT-EI é um complemento adicional a distribuição equalizadora intraestadual dos fundos e da complementação VAAF. Nesse primeiro momento da implementação do Fundeb permanente, o VAAT-EI não vem demonstrando capacidade de dinamizar a equalização da oferta na educação infantil, a nível nacional, pois atende com maior volume de recursos um número ainda reduzido de redes, mas pode ter incidência efetiva nas redes locais que receberem um volume considerável de recursos em relação ao Fundeb ou as receitas gerais da educação. Contudo, é preciso destacar que o VAAT-EI só estará funcionando plenamente, a partir de 2026, quando a complementação VAAT estará integralizada em 10,50%, com metade do valor direcionado à educação infantil.

**Gráfico 20** - Recursos efetivos do Fundeb com complementação VAAF direcionados à educação infantil pública comparados com os recursos do VAAT-EI, valores nominais, em R\$ bilhões, 2019-2023

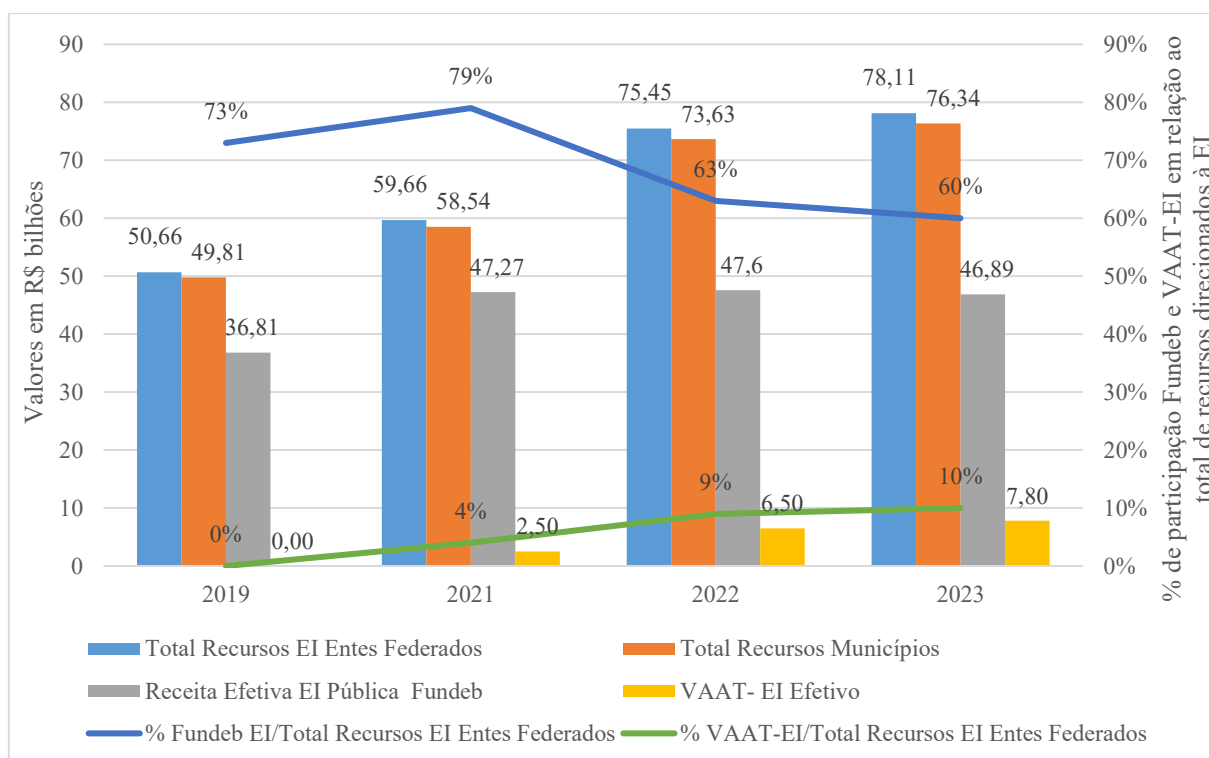


Fonte: Elaborado pela autora com base em número de matrículas consideradas no Fundeb para distribuição dos recursos, divulgado pelo FNDE, nas portarias de estimativa do fundo, a saber, Portaria Interministerial nº3, de 13 de dezembro de 2019; Portaria Interministerial nº10, de 20 de dezembro de 2021; Portaria Interministerial nº6, de 28 de dezembro de 2022; Portaria Interministerial nº7, de 29 de dezembro de 2023; valores consolidados das receitas efetivas de cada um dos 27 fundos, segundo as portarias de ajuste anual, Portaria Interministerial nº1, de 24 de abril de 2020; Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024; e valores das ponderadores informados pelas Nota Técnica Conjunta nº 2/2018; Nota Técnica Conjunta nº 2277104/21; Nota Técnica Conjunta nº 2668398/2021 e Nota Técnica Conjunta nº 12/2022.

O Gráfico 21 mostra que quando comparado com o total dos recursos empenhados direcionados à educação infantil, em valores reais, o VAAT-EI representou, respectivamente, em 2021, 2022 e 2023, 4%, 9% e 10%. Isto é, a representatividade do VAAT-EI em relação ao total de receitas destinadas à educação infantil é baixa, sendo de limitado potencial a nível nacional para alteração do cenário de efetivação do direito à educação infantil. Já os recursos direcionados pelo Fundeb com a complementação VAAF para a educação infantil vêm perdendo o peso da representatividade, à medida em que as receitas da União, estados/DF e municípios destinadas para a primeira etapa da educação se ampliam e estes seguem praticamente estáveis, em termos de valores reais. Se em 2019, a representatividade dos recursos do Fundeb direcionados às matrículas públicas de educação infantil era de 73%, em 2023, esse caiu para 60%. O Gráfico 21 mostra ainda que os municípios respondem por praticamente todo o recurso empenhado destinado à educação infantil. Em 2023, por exemplo,

em termos de valores reais, dos R\$ 78,11 bilhões empenhados destinados à educação infantil, R\$ 76,34 foram advindos dos municípios.

**Gráfico 21** – Total de recursos direcionados à EI (União, estados/DF, municípios), comparado com receita efetiva do Fundeb para matrículas públicas EI e VAAT-EI, 2019-2023, valores reais, em R\$ bilhões, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2023



Fonte: Elaborado pela autora com base em SIOP/SICONFI/FNDE, 2019-2023. FNDE, com base nas portarias de estimativa do Fundeb, a saber, Portaria Interministerial nº3, de 13 de dezembro de 2019; Portaria Interministerial nº10, de 20 de dezembro de 2021; Portaria Interministerial nº6, de 28 de dezembro de 2022; Portaria Interministerial nº7, de 29 de dezembro de 2023; valores consolidados das receitas efetivas de cada um dos 27 fundos, segundo as portarias de ajuste anual, Portaria Interministerial nº1, de 24 de abril de 2020; Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024; e valores das ponderadores informados pelas Nota Técnica Conjunta nº 2/2018; Nota Técnica Conjunta nº 2277104/21; Nota Técnica Conjunta nº 2668398/2021 e Nota Técnica Conjunta nº 12/2022.

No entanto, cabe fazer uma observação, o fato da priorização dada à educação infantil se manifestar tanto na metade da complementação VAAT quanto por meio dos fatores de ponderação diferenciados pelo multiplicador 1,50, por meio do qual a creche integral pública, por exemplo, tem como fator de ponderação 1,95, colocando essa etapa educação com custos mais próximos aos reais, em especial, a creche, além de transmitir valorização à educação de bebês e crianças e perspectiva de continuidade dos recursos direcionados, pelo menos até alteração substancial do cenário, diferentemente, de ações e programas que viram suas receitas minadas com a mudança de governo e conjuntura política, a exemplo, do que ocorreu com

Proinfância, nas gestões Temer e Bolsonaro (Fernandes, 2018; Fernandes; Oliveira, 2024). Portanto, a complementação VAAT-EI está resguardada pela política de fundos foi um ganho necessário para a educação infantil, que pode vir a funcionar tal qual funcionou a subvinculação do Fundef ao ensino fundamental, pelo menos até a efetivação da universalização da pré-escola e atendimento da demanda efetiva por creche, que hoje já se mostra superior à meta de 50% do PNE (2014-2024).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de fundos foi estabelecida no país no contexto neoliberal e reflete a concepção de Estado presente em cada uma das três variantes do neoliberalismo caracterizadas por Saad-Filho e Moraes (2018) e Saad-Filho (2020): neoliberalismo de transição ou choque; neoliberalismo de fase madura (subdividido em duas variantes, neoliberalismo inclusivo e neoliberalismo desenvolvimentista); e neoliberalismo autoritário.

O Fundef, com vigência de 1997 a 2006, foi criado no contexto do neoliberalismo de transição, focalizou o seu financiamento no ensino fundamental em detrimento das outras etapas e modalidades da educação, além de promover o processo de descentralização da educação, principalmente, para os municípios.

O Fundeb, que vigorou de 2007 a 2020, iniciou sua vigência no contexto do neoliberalismo desenvolvimentista, incluindo toda educação básica na distribuição dos recursos do fundo, da creche até o ensino médio.

O Fundeb permanente foi estabelecido no contexto do neoliberalismo autoritário, apesar de representar uma vitória para educação, trouxe para a política de financiamento da educação elementos marcados por concepções privatistas e meritocráticas, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)-educação e o Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR), que enfatizam a melhoria nos resultados educacionais como critério para recebimento de parte dos recursos do fundo.

O contexto de discussão, aprovação e início da implementação do Fundeb permanente foi marcado por instabilidade política, sanitária e arrocho fiscal, sendo atravessado por um golpe institucional, que depôs a presidente do país em 2016 e uma pandemia de escala mundial, que alterou completamente o modo de vida, impondo um prolongado isolamento social. Intensas disputas permearam as discussões do Fundeb permanente com destaque para a definição do percentual de participação da União no fundo; o formato de distribuição dos recursos, formado por um fundo único a partir dos critérios do VAAT, ou de modelo híbrido VAAF e VAAT; incorporação do Custo-Aluno-Qualidade (CAQ) como referência de padrão mínimo de qualidade; destinação das receitas do fundo, com exclusividade para escolas públicas, ou com possibilidade de financiar escolas privadas com e sem fins lucrativos; e a distribuição dos recursos por meio da modalidade VAAR baseado na melhoria de gestão, atendimento e aprendizagem (Frantz; Schmidt, 2023; Cara; Nascimento, 2021).

Como esclarecem Alves *et al.* (2020), uma complexa rede de relações entre os governos municipais, estaduais/distritais e federal permite a execução do financiamento da educação em

regime de colaboração por meio das transferências de recursos e cooperação técnica e financeira, sendo que o Fundeb se constitui como o elemento principal. De modo que analisar recursos empenhados na subfunção educação infantil, de 2015 a 2023, permite compreender a posição da educação de bebês e crianças pequenas dentro do conjunto de receitas disponibilizado por municípios, estados/DF e União para o seu financiamento, e não apenas da parcela referente à metade do VAAT do Fundeb permanente, recentemente destinada a essa etapa da educação. Isso possibilita comparar o volume total de recursos destinados à educação infantil com os valores distribuídos pelo VAAT-EI e dimensionar as potencialidades do novo mecanismo a partir de uma perspectiva integrada da parte com o todo e do todo com a parte.

Os recursos que financiam a educação são provenientes da arrecadação tributária e dependentes, portanto, do fluxo dos ciclos econômicos. Os ciclos econômicos, por sua vez, são profundamente influenciados pelo contexto sócio-histórico, econômico e político, bem como por questões de força maior consideradas casos inesperados, imprevistos, mas que alteram a dinâmica social como foi o caso da pandemia de Covid-19. Ciclos econômicos adversos com declínio expressivos nas taxas de crescimento ou estagnados acabam por impor restrições para a garantia do direito à educação.

A recessão, a instabilidade política e a austeridade fiscal vivenciadas no período pré-pandemia refrearam as taxas de crescimento econômico do país, repercutindo na arrecadação tributária, especialmente, nos anos de 2015 a 2017, que mantiveram índices baixos de crescimento, com lenta recuperação até 2020. A injeção de recursos por parte do governo federal para o enfrentamento da pandemia, o aumento dos preços dos alimentos e a retomada gradual das atividades cooperaram para o crescimento da arrecadação tributária que ficou mais nítida a partir de 2021, com reflexos sobre o Fundeb e a complementação da União. Além da ampliação gradual da complementação da União em decorrência de alterações nos mecanismos de distribuição do fundo que obrigatoriamente passou a reverter para a educação infantil metade da complementação VAAT, como estabeleceu a EC 108/2020, que tornou o Fundeb permanente.

Os três entes federados demonstraram comportamentos distintos quanto aos recursos empenhados na subfunção educação infantil. Enquanto a União e estados/DF mantiveram restrição de recursos para a educação de bebês e crianças pequenas, no caso da União, somente em 2023 houve recomposição dos valores alocados, os municípios que em 2015 destinavam R\$ 31,3 bilhões para educar a primeira infância, elevaram essas destinações em R\$ 44,9 bilhões, atingindo R\$ 76,3 bilhões, em 2023, e sendo também responsáveis pelo desempenho do montante total que chegou a R\$ 78,1 bilhões, em valores reais. Isto é, os municípios são os

principais responsáveis pelo financiamento da educação infantil, contribuindo com 98% ou R\$ 76,3 bilhões dos recursos empenhados destinados a essa etapa da educação, ao passo que a União participa com 1% ou R\$ 0,78 bilhões, e estados/DF colaboram também com 1% ou R\$ 0,98 bilhões, em valores reais, conforme dados, de 2023, do SIOP e do SICONFI.

Os municípios são os principais executores da política de educação infantil, visto que são responsáveis por 67% das matrículas da creche e 77% das matrículas da pré-escola, ao passo que o governo federal, estados/DF e a iniciativa privada representam, respectivamente, 0,02%, 0,09%, e 33%, no segmento creche, e, 0,03%, 1,05% e 22%, no segmento pré-escola, segundo dados do Inep de 2023. Ou seja, a materialização do direito à educação infantil ocorre sob liderança dos municípios.

A educação infantil reconhecida hoje pela sua importância para o desenvolvimento integral de bebês e crianças pequenas com foco nas suas especificidades é uma conquista recente da sociedade brasileira. Foi a Constituição Federal de 1988 que, consagrou como direito de bebês e crianças até 5 anos, a educação infantil, em creche e pré-escola (Brasil, 1988, art.208, inc. IV). A partir do entendimento que bebês e crianças são sujeitos de direito e a oferta educativa e de cuidado nessa fase da vida é uma necessidade fundamental para o processo de desenvolvimento desses sujeitos, a educação infantil se torna central no âmbito das políticas públicas direcionadas à primeira infância. Nesse sentido, busca-se a efetivação do direito à educação infantil como “[...] um direito universal, estabelecendo o dever do Estado em garantir o acesso a todas as crianças que estiverem na faixa etária e suas famílias assim o desejarem” (Nascimento, 2012, p. 51).

Apesar dos notórios avanços das últimas décadas no que diz respeito a ampliação do atendimento em creche e pré-escola, muitos desafios ainda estão colocados para efetivação do direito à educação infantil. De 2016 a 2023, conforme dados da PNAD/IBGE, 814 mil novas vagas de creche foram criadas, elevando a taxa de atendimento de 30,3% para 38,7%, expansão plausível, em especial, para um período tão conturbado, marcado pelo autoritarismo e emergência sanitária, porém ainda insuficiente para alcançar a meta 1 do PNE (2014-2024) de atender pelo menos 50% dos bebês e crianças de 0 a 3 anos de idade. Com relação à pré-escola, de acordo com a PNAD/IBGE, 542 mil novas vagas foram criadas, sendo que a taxa de atendimento subiu de 90%, em 2016, para 92,9%, em 2023, índice em processo de expansão, porém sem atingir ainda a universalização do atendimento. Tendo em vista a distância das taxas de atendimento atuais da creche e pré-escola das metas do PNE, percebe-se a necessidade de maior incidência de todos os entes federados no financiamento da educação infantil e maior alocação de recursos, até mesmo porque a demanda em relação a creche já se mostra superior

ao 50% da população de 0 a 3 anos proferida como público-alvo. De acordo com simulações do estudo para alcançar as metas do PNE (2014-2024) haveria a necessidade de 1,3 milhão de novas vagas na creche e 0,4 milhões na pré-escola, somando 1,7 milhão de novas ofertas de atendimento na educação infantil. Ou seja, houve avanços importantes no período, mas a caminhada ainda é longa para a consolidação do direito à educação infantil (Fernandes; Oliveira, 2024).

A partir do objeto central desse trabalho, que foi analisar os recursos direcionados à educação infantil no contexto de implementação do Fundeb permanente pela complementação VAAT, verificou-se o potencial complementar de colaboração desse recurso adicional para a efetivação do direito à educação infantil. Considerando que a partir da implementação do Fundeb permanente, a educação infantil passou a contar com 50% dos recursos globais da complementação VAAT, a ser integralizada em 10,5% até 2026, tornou-se cabível analisar a representatividade desse valor adicional em relação ao Fundeb. Até porque a educação infantil, sobretudo a creche, tem a maior demanda por educação não atendida, constituindo-se em um dos grandes desafios para a política de financiamento da educação no que concerne ao cumprimento das metas do PNE (2014-2024).

Apesar da complementação VAAT ser direcionada a qualquer ente federado que tenha o valor aluno ano total menor do que o mínimo nacional, apenas redes municipais foram contempladas por esse recurso complementar do Fundeb permanente, no período de 2021 a 2023, evidenciando menor autonomia financeira por parte dos municípios para o financiamento da educação. Como a relação de entes federados beneficiários do VAAT é anual, há alterações de ano para ano na lista dos contemplados, de acordo com a receita total vinculada à educação e as matrículas totais ponderadas. Diante disso, foi feita a opção de trabalhar com todos os 2.406 municípios beneficiários do VAAT de 2021 a 2023, objetivando fazer uma análise mais geral e completa, inicialmente, para, posteriormente, efetuar os refinamentos necessários à pesquisa. Com o objetivo de evitar interferências referentes ao período pandêmico, foi feita a opção de trabalhar com as matrículas de educação infantil de 2019. Como apenas as redes municipais de educação foram beneficiárias do VAAT no período analisado, somente as matrículas públicas municipais de educação infantil foram consideradas na pesquisa para a análise dos dados relativos ao VAAT-EI.

A tabulação de dados foi feita a partir do perfil populacional, das matrículas de educação infantil de 2019 e 2023, da média do valor aluno ano total anterior à complementação VAAT-2023, da soma do VAAT-EI e Fundeb de 2021 a 2023 e percentual de representatividade do VAAT-EI em relação ao Fundeb dos municípios beneficiários do VAAT.

Uma correlação possível nesse início de implementação do Fundeb permanente a ser feita é analisar os recursos do VAAT-EI em relação ao Fundeb, com o objetivo de verificar o potencial complementar de colaboração desses para a efetivação do direito à educação infantil. Já que o volume de recursos do Fundeb é expressivo em relação à receita geral vinculada à educação. Em 2023, por exemplo, os recursos do Fundeb corresponderam a 87% das receitas gerais vinculadas à educação dos 2.065 municípios beneficiários do VAAT, de acordo com dados da STN, sendo significativo dimensionar a representatividade do VAAT-EI em relação às receitas gerais vinculadas à educação usando como referência o Fundeb.

De acordo com a pesquisa realizada, a maioria dos 2.406 municípios beneficiários do VAAT-EI, de 2021 a 2023, são de pequeno porte, estão localizados no Nordeste e Norte do país, regiões que receberam a maioria dos recursos do VAAT direcionados à educação infantil e obtiveram o maior valor por matrícula, aferida apenas pela divisão simples do VAAT-EI pelo quantitativo de matrículas de creche e pré-escola, sem levar em conta as diferentes ponderações por segmento educacional, jornada, localidade e outras especificidades. O Nordeste concentrou a maioria dos municípios beneficiários do VAAT-EI, 1.694 ou 70% e a maior parte dos recursos, R\$ 10,7 bilhões do total de R\$ 14,78 bilhões. O Norte foi a segunda região mais beneficiada pelo VAAT-EI, com 275 ou 11% dos municípios contemplados, recebendo R\$ 3,2 bilhões. Ou seja, Nordeste e Norte receberam juntos R\$ 13,92 bilhões ou 94% do total de recursos direcionados à educação infantil pela complementação VAAT. Os novos recursos distribuídos pelo VAAT concentram-se nos estados que já recebem a complementação da União na modalidade VAAF, localizados, majoritariamente, no Nordeste e Norte do país. Em decorrência da existente desigualdade no processo de desenvolvimento econômico das diferentes regiões do país, Norte e Nordeste apresentam menor capacidade de gerar receitas próprias, e conseqüentemente, maior dependência das transferências intergovernamentais e menor autonomia financeira para o financiamento da educação.

Se, por um lado, cabe mencionar como ponto positivo os recursos do VAAT-EI serem distribuídos por meio do Fundeb e estarem chegando direto para os municípios com menor capacidade financeira para o financiamento da educação, por outro lado, a priorização da educação infantil por si só indica a insuficiência de recursos para financiar em condições adequadas todas as etapas e modalidades da educação básica. Além disso, embora seja positivo o esforço do governo federal por meio da complementação VAAT para contribuir com os entes federados mais frágeis em termos de arrecadação fiscal para manter e ampliar a oferta de ensino, a educação básica é uma política universal e não focalizada, portanto, não basta socorrer as redes mais necessitadas, será preciso aportar recursos para possibilitar a implementação do

CAQi/CAQ. Ou seja, além de redistribuir recursos, é preciso também financiar de forma a garantir não apenas o acesso, mas também a qualidade das condições de oferta.

Os 2.406 municípios beneficiários do VAAT-EI contaram com 283.318 novas matrículas da educação infantil, uma expansão de 12% no atendimento na comparação 2019-2023. Os R\$ 14,7 bilhões direcionados à educação infantil representaram 11% dos recursos do Fundeb distribuídos aos 2.406 municípios pesquisados no total de R\$ 137,2 bilhões. Isto é, os recursos do VAAT-EI colaboraram na expansão das matrículas da educação infantil, de acordo com a representatividade tiveram para cada um dos municípios beneficiários com relação ao Fundeb e a receita disponível para financiar educação. É importante dimensionar os recursos que financiam a educação na sua integralidade, para não subestimar nem supervalorizar o potencial de colaboração da complementação VAAT-EI. Até porque embora a contribuição da União ao Fundeb que foi de R\$15,27 bilhões, em 2019, tenha chegado a R\$ 39,48 bilhões, em 2023, em valores nominais, contabilizando todas as modalidades de complementação VAAF, VAAT e VAAR, a parte mais expressiva do Fundeb permanente, continuam vindo das contribuições de estados, Distrito Federal e municípios que responderam por R\$ 232,46 bilhões ou 85% das verbas destinadas ao fundo, em 2023. Ou seja, substancialmente, a redistribuição intraestadual dos recursos do Fundeb continua a ser a maior força equitativa do fundo.

Com o objetivo de buscar correlações entre os municípios que mais receberam recursos para a educação por meio do VAAT em relação ao Fundeb, a variação das matrículas de educação infantil de 2019 para 2023 e a média do valor aluno ano total anterior à complementação VAAT, dois grupos de municípios foram destacados para o cotejamento de dados: os 500 municípios que mais receberam volume de recursos do VAAT-EI em relação ao Fundeb e os 100 municípios que se enquadraram nesse mesmo critério. No grupo dos 500 municípios que mais receberam recursos do VAAT-EI, R\$ 6,6 bilhões em relação ao Fundeb R\$ 33 bilhões, a representatividade dos recursos destinados à educação infantil em relação ao Fundeb foi de 20%. Esses 500 municípios criaram 99.535 novas vagas de educação infantil, uma ampliação de 18% no atendimento de 2019 para 2023. Já o grupo dos 100 municípios que mais receberam recursos do VAAT-EI, R\$ 1,7 bilhões em relação ao Fundeb de R\$ 5,9 bilhões, apresentaram a representatividade de 29% nessa comparação, obtendo também o maior crescimento das matrículas da educação infantil, 28% ou 26.953 novas vagas. Como ficou demonstrado pelos indicadores de atendimento, o potencial de incidência do VAAT-EI nas taxas de matrículas da educação infantil foi maior nos 100 municípios que mais receberam recursos do VAAT-EI em comparação com o Fundeb, do que nos 500 municípios que se

enquadraram no mesmo critério. Indicando que o volume de recursos em relação à receita, captada no trabalho por meio do Fundeb, influencia no resultado.

Os municípios do grupo dos 100 municípios que mais receberam recursos do VAAT-EI em relação ao Fundeb majoritariamente pertencem ao conjunto dos entes com o menor valor aluno ano total anterior à complementação VAAT para alcançarem o valor nominal e efetivo mínimo definido para 2023, que foi de R\$ 8.214,34. Em média, tinham R\$ 5.345,42 de receita por aluno antes de receberem a complementação do VAAT, usando apenas os dados estimados de 2023. Receberam em média R\$ 2.868,92 ou 54% a mais de complementação do VAAT para atingirem R\$ 8.214,34 VAAT mínimo, tomando apenas o ano de 2023 como referência. Ou seja, esses 100 municípios receberam o maior volume de recursos da União para atingirem o valor mínimo do VAAT.

No financiamento da educação infantil pública, os recursos da priorização VAAT-EI se somam às receitas dos fundos já destinados à educação de bebês e crianças pequenas. Em 2023, por exemplo, os recursos da complementação VAAT destinados à educação infantil, R\$ 7,26 bilhões, representaram 17% dos valores direcionados às matrículas públicas de creche e pré-escola pelo Fundeb intraestadual com a complementação VAAF que somou R\$ 43,9 bilhões, em valores nominais. Isto é, o VAAT-EI é um complemento adicional à distribuição equalizadora intraestadual. Já quando comparado com os recursos totais destinados à educação infantil pelas três esferas de governo, que chegaram a R\$ 78,11 bilhões, em 2023, o VAAT-EI de R\$ 7,8 bilhões, em valores reais, representou 10%. Uma representatividade baixa como mecanismo de indução para ampliação do acesso à educação infantil, a nível nacional, uma vez que é de fácil remanejamento em relação ao conjunto de recursos disponibilizados para à educação, conforme alerta Simões e Alves (2021). No entanto, a nível local para as redes para as quais expresse volume relevante de recursos tem potencial complementar de incidir positivamente para a expansão do acesso e melhoria da qualidade da oferta.

Considerando os dados analisados, a tese defendida nesta pesquisa sustenta que a implementação do Fundeb permanente, com a complementação VAAT, representa uma medida importante, mas limitada, no seu potencial complementar para colaborar com a efetivação do direito à educação infantil. Esses resultados evidenciam que o VAAT-EI atua como complemento adicional à distribuição equalizadora intraestadual, mas não amplia de modo significativo a capacidade de equalização da oferta educacional de educação infantil, em âmbito nacional, pois apenas parte reduzida dos municípios recebe recursos expressivos. Ainda assim, apresenta potencial de impacto relevante para redes que conseguem reverter esse aporte em montante considerável frente ao Fundeb e às receitas vinculadas à educação. Vale ressaltar que

o VAAT-EI não nasce da perspectiva de garantia de direito à educação infantil de caráter universal, mas a partir de critérios de seletividade, ao distribuir parte dos recursos da contribuição da União ao Fundeb, apenas para as redes de menor capacidade para o financiamento da educação, considerando as receitas vinculadas à educação e as matrículas ponderadas, uma vez que apenas as redes públicas de ensino que não alcançam o VAAT mínimo definido nacionalmente recebem essa complementação. A pesquisa demonstrou que, apesar da complementação federal, os municípios permanecem como os principais responsáveis pelo financiamento e execução da educação infantil, liderando a expansão das matrículas de creche e pré-escola. O estudo corrobora os argumentos de Simões e Alves (2021), mostrando que o VAAT-EI contribui para reduzir desigualdades educacionais, sendo que a diminuição das distâncias da capacidade de financiamento educacional entre as redes de ensino fica mais demarcada a nível regional. No que diz respeito a apoiar a ampliação do atendimento em creche e pré-escola, o VAAT-EI demonstra maior incidência nas redes que contam com um maior volume de recursos em relação às receitas vinculadas à educação, mas ainda depende de políticas complementares para garantir o acesso e a qualidade da educação infantil em nível nacional.

Cabe salientar que o VAAT-EI está no início da sua implementação que só será concluída em 2026, e não atingiu ainda a totalidade da sua contribuição. Portanto, os resultados desse estudo podem ser considerados parciais ou com caráter de diagnóstico inicial, pois analisou apenas os três primeiros anos dos recursos da complementação VAAT direcionados à educação infantil.

Entre as limitações desta pesquisa, destaca-se a forma de trabalho adotada, que considerou todos os 2.406 municípios beneficiários do VAAT-EI entre 2021 e 2023, com o objetivo de realizar uma análise mais geral e completa. Essa escolha, embora permita observar tendências amplas, pode obscurecer variações locais e impedir uma avaliação detalhada do impacto do VAAT-EI em municípios específicos ou em redes menores. Além disso, a análise se restringiu às matrículas públicas municipais de educação infantil de 2019 e 2023 e aos recursos direcionados pelo VAAT-EI, o que limita a compreensão dos efeitos do Fundeb permanente em outras etapas da educação básica, a pesquisa também comparou os recursos do VAAT-EI com os repasses do Fundeb dirigidos para a educação básica dos municípios beneficiários, sem considerara os outros 50% do VAAT distribuídos para os mesmos municípios e com apenas creche e pré-escola tendo os fatores de ponderação do Fundeb multiplicados por 1,50, o que conferiu maior aporte para a educação infantil, movimento este que não foi captado nesse estudo. Pesquisas futuras poderão aprofundar a investigação

considerando indicadores de qualidade da educação infantil, infraestrutura, condições de trabalho dos profissionais, bem como realizar análises regionais ou por perfil de município. Tais estudos poderão contribuir para a formulação de políticas públicas equalizadoras, promovendo não apenas o aumento do acesso, mas também a melhoria da qualidade da educação infantil financiada pelo Fundeb e pela complementação VAAT.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Thiago *et al.* Implicações da pandemia da COVID-19 para o financiamento da educação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 979-993, ago. 2020.
- ALVES, Thiago *et al.* Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.40, p.1-40, 2019.
- AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Líber Livro, 2012.
- AMARAL, Nelson Cardoso *et al.* O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 42, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/G33VWr5XX7rpXRFJSCM9myP/?lang=pt> Acesso em: 10 mar. 2022.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Os recursos públicos aplicados na educação básica e superior: uma análise da meta 20 do PNE (2014-2024) considerando os dados do INEP. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, n. 16, p. 01-20, 2023.
- ARAÚJO, Luiz. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica**. Jundiaí-SP: Paco Editorial, 1a. Ed., 2016, 300p.
- ARAÚJO, Luiz. O “Novo” Fundeb: o CAQi na encruzilhada. **Retratos da Escola**, v.13, n.26, p. 415-424, mai./ago. 2019.
- BEZERRA, Samuel Lincoln *et al.* A compreensão da infância como construção sócio-histórica. **Revista CES Psicologia**, 7 (20), 126-137, 2014.
- BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro; MOMMA-BARDELA, Adriana Missae. Educação infantil e governo federal: reflexões sobre programas e ações do MEC a partir do plano plurianual (2012 a 2015). **Laplage em Revista (Sorocaba)**, vol. 3, n.1, jan.-abr. 2017, p. 57-71.
- BARRETO, Ângela Maria Rabelo Ferreira. Situação atual da educação infantil no Brasil. *In*: BRASIL. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998.
- BOITO JR., Armando. Os atores e o enredo da crise. **Por que gritamos golpe?** para entender o impeachment e a crise política no Brasil/ André Singer... [et.al]; organização Ivana Jinkings, Kim Doria, Murilo Cleto; [ilustração Laerte Coutinho]. – 1.ed.- São Paula: Boitempo, 2016.
- BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: CFESS. ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto 10.656, de 22 de março de 2021.** Regulamenta a Lei nº 14.133, de 25 de dezembro de 2020, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 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. Brasília, 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm). Acesso em: 07 fev. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitória para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília/DF, 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília, 2020c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm). Acesso em: 05 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

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

BRASIL. **Lei 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 o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, 2020b. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 dez. 2020b.

BRASIL. **Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021.** Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, 2021a. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024.** Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jul. 2024.

BRASIL. MEC. Ministério da Educação. **Manual de Orientação do Novo Fundeb**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 ago. 2021.

BRASIL. SEB/SECADI/SETEC/FNDE. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continua, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Nota Técnica Conjunta nº 2/2018**. Metodologia para definição dos critérios de filtragem do quantitativo de matrículas do Censo Escolar de 2018, para fins de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2019. FNDE/MEC. 2018.

BRASIL. SEB/SETEC/SEMESP/FNDE. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Nota Técnica Conjunta nº 2277104/2021**. Filtragem das matrículas do Censo Escolar de 2020 para fins da operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, em 2021. FNDE/MEC. 2021.

BRASIL. SEB/SETEC/SEMESP/FNDE. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Nota Técnica Conjunta nº 2668398/2021**. Filtragem das matrículas do Censo Escolar de 2021 para fins da operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb no ano de 2022. FNDE/MEC. 2021.

BRASIL. SEB/SETEC/SEMESP. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação. **Nota Técnica Conjunta nº 12/2022**. Filtragem das matrículas do Censo Escolar de 2022 para fins da operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no ano de 2023. MEC. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer de 03 de março de 2020 à Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015**. Apresentado pela Deputada Dorinha Seabra Rezende. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1862016&filenam e=Parecer-PEC01515-03-03-2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1862016&filenam e=Parecer-PEC01515-03-03-2020) >. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: DF, 1995.

BRASIL. MEC/ME. Ministério da Educação. Ministério da Economia. **Portaria Interministerial nº3, de 13 de dezembro de 2019**. Reajusta os parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2019.

BRASIL. MEC/ME. Ministério da Educação. Ministério da Economia. **Portaria Interministerial nº10, de 20 de dezembro de 2021**. Altera a Portaria Interministerial nº 1, de 31 de março de 2021, 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 2021, na modalidade Valor Anual por Aluno VAAF, e a Portaria Interministerial nº 4, de 29 de junho de 2021, 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 2021, na modalidade Valor Anual Total por Aluno VAAT, ambas do Ministério da Educação e do Ministério da Economia. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2021.

BRASIL. MEC/ME. Ministério da Educação. Ministério da Economia. **Portaria Interministerial nº6, 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, DF, 29 dez. 2022.

BRASIL. MEC/MF. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial nº7, de 29 de dezembro 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, DF, 29 dez. 2023.

BRASIL. MEC/ME. Ministério da Educação. Ministério da Economia. **Portaria Interministerial nº1, de 24 de abril de 2020**. Divulga o Demonstrativo de Ajuste Anual da Distribuição dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb do exercício de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2020.

BRASIL. MEC/ME. Ministério da Educação. Ministério da Economia. **Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022**. Divulga os demonstrativos do 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 Total por Aluno - VAAT. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 abr. 2022.

BRASIL. MEC/MF. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023**. Divulga os demonstrativos do ajuste anual dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb do exercício de 2022, referentes à complementação da União nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF e Valor Anual Total por Aluno - VAAT. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 abr. 2023.

BRASIL. MEC/MF. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024**. Divulga os demonstrativos do ajuste anual dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, exercício de 2023, referentes à complementação da União nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Aluno Ano por Resultado - VAAR. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2024.

BRASIL. FNDE **Matrículas da educação básica, consideradas no Fundeb, estimativa da receita anual do fundo e coeficientes de distribuição dos recursos por ente governamental**. Consulta por ano e com base na Portaria Interministerial nº3, de 13 de dezembro de 2019; Portaria Interministerial nº10, de 20 de dezembro de 2021; Portaria Interministerial nº6, de 28 de dezembro de 2022; Portaria Interministerial nº7, de 29 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/matriculas-da-educacao-basica-1>. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. MEC/INEP. 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 a educação infantil de que trata o parágrafo único ao art. 28 da Lei nº 14.133, 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, DF, 30 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 975, de 13 de dezembro de 2022**. Aprova a metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagem, com redução de desigualdades, consoante o art. 5º, inciso III, o art. 14, caput e §§ 2º e 3º, e o art. 15, inciso III, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício financeiro de 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 de dez. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015**. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art.206 e o art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com bases nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>. Acesso em: 21 mar. 2020.

CARA, Daniel; NASCIMENTO, Iracema Santos do. A construção do primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb permanente (2015-2020): análise comparada sobre processos legislativos. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Arizona (EUA), v. 29, n. 168, p. 01-26, 2021.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil** / Tatiana Brettas. – Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CARAM, Bernardo; BRANT, Danielle. Governo quer R\$ 6 bilhões do Fundeb para bancar 'voucher-creche' no setor privado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/07/governo-quer-r-6-bilhoes-do-fundebpara-bancar-voucher-creche-no-setor-privado.shtml>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CNDE. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O sistema híbrido e o direito à educação:** acesso e qualidade. São Paulo, 2019a. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/estudo-novo-fundeb-o-sistema-hibrido-e-o-direito-a-educacao-acesso-e-qualidade/>. Acesso em: 02 mai. 2024.

CNDE. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Novo Fundeb:** em nome de um consenso que promova o direito à educação. São Paulo, 2019b. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-novo-fundeb-em-nome-de-um-consenso-que-promova-o-direito-a-educacao/>. Acesso em: 02 mai. 2024.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e financiamento da educação:** a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque. Tese de doutorado em Educação USP, São Paulo, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. In: BRASIL. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil.** Brasília: MEC/SEF, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n. 80, p.168-200, 2002.

DANTAS, Jéferson Silveira. A ofensiva das frações de classe bolsonaristas no desmonte da educação básica pública: escola sem partido, escola cívico-militares, homeschooling e o ‘agro’ de olho no material escolar. **Alemur- Além dos Muros da Universidade**, v.7, n.2, p. 31-47, 2022.

DIAS, Adelaide Alves; SANTOS, Joedson Brito dos. Cobertura e atendimento na educação infantil: contradições, desafios e perspectivas para o novo Fundeb. **RBP AE – Revista Brasileira de Política Administração da Educação**, v. 40, n.1, p. 1-22, 2024.

FARENZENA, Nalú; PINTO, José Marcelino de Rezende. Potenciais e limites do Fundeb para financiar as metas do Plano Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.45, p.1-23, 2024.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; BASSI, Marcos Edgar. A disputa pela construção do Custo Aluno-Qualidade. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v.15, n.33, p.733-750, 2021.

FERNANDES, Eliane. **Financiamento da educação infantil no Brasil:** descrição e análise da participação do governo federal no período de 2000 a 2016. 2018. 251 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

FERNANDES, Eliane; OLIVEIRA, Elisa do Nascimento. Análise da implementação do Proinfância de 2007 a 2023. In: ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz; FERREIRA, Ana Rita Almeida; PASIANOT, Gabriele Santos; BONFIM, Guilherme; BARBOSA, Luciane Muniz ribeiro; ROSSETTO, Maria Júlia Buck; Godoy, Priscila Lopes de [Orgs.] **Temas de Políticas Educacionais:** comemoração dos 30 anos do Laboratório de políticas públicas e Planejamento Educacional – LaPPlane. São Carlos: Pedro & João Editores, 2024. 978p.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Por um Fundeb mais justo e com maior compromisso da União!** Nota Técnica. São Paulo, mar. 2020. Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Fineduca\\_Nota\\_Por-um-Fundeb-mais-justo\\_01.03.2020.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Fineduca_Nota_Por-um-Fundeb-mais-justo_01.03.2020.pdf). Acesso em: 25 set. 2021.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Depois da destruição da Amazônia, agora querem acabar com a Educação: A PEC 13/2021 do Senado e o calote à educação premiado.** Nota Técnica. São Paulo, set. 2021a. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/manifestacao-depois-da-destruicao-da-amazonia-agora-querem-acabar-com-a-educacao-a-pec-132021-do-senado-e-o-calote-a-educacao-premiado/>. Acesso em: 03 jun. de 2025.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **A Política de Educação Infantil no Brasil:** das garantias legais ao financiamento do atendimento público. Nota Técnica. São Paulo, nov. 2021b. Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/20210611\\_NT\\_Fineduca\\_EI.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/20210611_NT_Fineduca_EI.pdf). Acesso em: 15 jun. 2024.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação; CNDE. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Fundeb com Custo Aluno Qualidade:** no caminho da justiça e qualidade na educação básica. Estimativa do Custo Aluno Qualidade Inicial [CAQi]. Nota Técnica. São Paulo, out. 2023. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-fundeb-com-custo-aluno-qualidade-no-caminho-da-justica-federativa-igualdade-e-qualidade-na-educacao-basica-estimativas-do-custo-aluno-qualidade-inicial-caqi/>. Acesso em: 20 abr. 2025.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Fatores de ponderação VAAT 2021.** Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/novo-fundeb/2021/FatoresdeponderaoVAAT2021.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2024.

FRANTZ, Gallotti Máira; SCHMIDT, Katia Cristina Sommer. Financiamento do Direito à Educação: disputas sobre a PEC n. 15/2015. **FINEDUCA**, Porto Alegre, v.13, n.24, p. 1-20, 2023.

GERALDO, Débora Sabina da Silva. **O financiamento da Educação Infantil e dilemas estruturais do Brasil:** classe, raça e capitalismo dependente. 2023. 225 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

GIACOMONI, James, 1943. **Orçamento público.** James Giacomoni. – 18. Ed., ver. E atual. – [2ª Reimp.] - São Paulo: Atlas, 2022.

GLUZ, Micaela Passerino. O Novo Fundeb é uma vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. **FINEDUCA**, Porto Alegre, v.11, n.10, p. 1-18, 2021.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; FARENZENA, Nalu. O novo Fundeb e a sistemática de redistribuição dos recursos. **FINEDUCA**, Porto Alegre, v.14, n.17, 2024.

HARVEY; David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2014.

IBGE. **Relação da População do Municípios para publicação no DOU em 2023**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/37734-relacao-da-populacao-dos-municipios-para-publicacao-no-dou.html?=&t=resultados>. Acesso em: 02 mai. 2024.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=outros-links>. Acesso em: 12 ago. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua (2023)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=outros-links>. Acesso em: 10 ago. 2024.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica, 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data>. Acesso em: 30 jul.2024.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica, 2023**. Resumo Técnico versão preliminar. Brasília, DF, 2024. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_escolar\\_2023.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2023.pdf). Acesso em: 07 mai. 2025.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica de 2019**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 26 jul.2024.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica de 2023**. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 26 jul.2024.

JUND, Sérgio. **Direito financeiro e orçamento público: teoria e 470 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LAMOSA, Rodrigo. **As frentes de ação da classe dominante na educação: entre o Todos Pela Educação e a ideologia Escola Sem Partido** In: LAMOSA, Rodrigo (org). **Classe dominante e educação em tempos de pandemia: uma tragédia anunciada**. Parnaíba: Editora Terra sem Amos, 2020.

LIMA, Idalice Ribeiro Silva. **Extremamente neoliberal e neoconservadora: a construção antidemocrática da educação no Brasil**. In. LIMA, Idalice Ribeiro Silva; OLIVEIRA, Régia. Cristina. (Orgs). **A demolição da construção democrática da educação no Brasil sombrio**. Porto Alegre, RS: Zouk, 2021.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do. **Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: Análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001-2010**. 2012. 228p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

NERIS, Eliane Fernandes; MOMMA, Adriana Missae. Criança Feliz Program and the constitutional amendment proposal (PEC) for the ceiling of public spending: once there was a right... **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 13, n. 2, p. 659-672. 2019. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2554>. Acesso em: 04 jan. 2024.

OLIVEIRA, Woodroow Richardson Santiago; CECHIN, Alicia. Efeitos da pandemia da Covid-19 nos preços dos alimentos. **Revista Catarinense de Economia**, v. 5, n. 2, p. 141-155, jul.dez., 2021.

OLIVEIRA, Mariano Laio; RODRIGUES, Elenita Gonçalves; SOUZA, Marcelo Lopes de. **Efeito supletivo do Fundeb via complementação da União**: análise das receitas dos Valores Anuais por Aluno (VAA) efetivos (2007 a 2014). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015.

PEREIRA, Luana Simplicio *et al.* Gestão da educação na pandemia: análise dos gastos educacionais nos estados 2020. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, n. 4, p. 01-21, 2023.

PERES, Úrsula; PEREIRA, Fabio. Boletim N. 27 – Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. **Rede de Pesquisa Solidária**, São Paulo, mar. 2021. Disponível em: [redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/07/boletimpps-33-23julho2021.pdf](http://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/07/boletimpps-33-23julho2021.pdf). Acesso em: 12 mai. 2025.

PINTO, Eduardo Costa. *et al.* A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 54, p. 107-147, set/dez, 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v.28, n.93, p. 101-117, jan/jun,2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende; CORREA, Bianca Cristina. 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**, v. 10, n. 24, p. 01-26, 2020.

ROSEMBERG, Flúvia. Educação infantil pós-Fundeb: avanços e tensões. In: **Seminário Educar na Infância**: perspectivas histórico-sociais. Curitiba, 2007.

ROSEMBERG, Flúvia. Niños pequenos em la agenda de políticas para la infancia: representaciones sociales y tensiones. In: **Infancia. La primera infancia (0-6 años) y su futuro**. Colección Metas Educativas 2021. Coordinadores: Jesús Palacios, Elsa Castañeda. OEI en colaboración con la Fundación Santillana, 2012.

ROSSI, Pedro. *et al.* Austeridade Fiscal e o Financiamento da Educação no Brasil. Campinas, SP. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p.1-20, 2019.

SAAD-FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: Neoliberalismo versus democracia**. São Paulo, Boitempo, 2018.

SAAD-FILHO, Alfredo. **Varieties of Neoliberalism in Brazil (2003–2019)**. Latin American Perspectives, v. 47, n. 1, p. 9-27, 2020.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma/ Emir Sader (org.)**. - São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLASCO Brasil 2013.

SALVADOR, Evilasio. Financiamento da educação no contexto de ajuste fiscal no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.45, p.1-19, 2024.

SANTOS, Joedson Brito dos. **O Fundeb e a educação infantil**. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2015.

SANTOS, Joedson Brito dos. O financiamento da educação infantil no novo Fundeb e o enfrentamento das desigualdades no contexto pandêmico. **Revista Educação Básica em Foco**, v.1, n.2, p.1-6, jul/set, 2020.

SANTOS, Joedson Brito dos; CORREIA, Maria Aparecida Antero. Políticas públicas de educação em contexto de pandemia: considerações a partir da realidade de Brasil e Itália. **Zero a Seis**, Florianópolis, v.23, n. Especial, p. 195-220, jan./jan., 2021.

SIMÕES, Armando Amorim; ALVES, Fabiana de Assis. A educação infantil e sua vinculação à nova complementação da União ao Fundeb: proposta de um indicador. In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. (Orgs.). **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: Estratégias do Plano Nacional de Educação I**. v. 5. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

SOUZA, Fábio Araujo de. **O financiamento da educação na pandemia: crítica às despesas no ensino dos 92 governos municipais do Rio de Janeiro**. Fábio Araujo de Souza. 1. ed. - Jundiaí [SP]: Paco, 2023.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2016**. Ministério da Economia. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2016/114?ano\\_selecionado=2016](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2016/114?ano_selecionado=2016). Acesso em: 15 mai. 2025.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2017**. Ministério da Economia. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2017/114?ano\\_selecionado=2017](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2017/114?ano_selecionado=2017). Acesso em: 15 mai. 2025.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2018**. Ministério da Economia. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2018/114?ano\\_selecionado=2018](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2018/114?ano_selecionado=2018). Acesso em: 15 mai. 2025.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2019**. Ministério da Economia. Brasília, DF. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41464](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41464). Acesso em: 15 mai. 2025.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2020.** Ministério da Economia. Brasília, DF. Ano-base 2019. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:34026](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:34026) Acesso em: 15 mai. 2025.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2021.** Ministério da Economia. Brasília, DF. Ano-base 2020. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41464](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41464). Acesso em: 15 mai. 2025.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2022.** Ministério da Economia. Brasília, DF. Ano-base 2021. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:45586](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:45586). Acesso em: 15 mai. 2025.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2023.** Ministério da Economia. Brasília, DF. Ano-base 2022 Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:48416](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48416). Acesso em: 15 mai. 2025.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2025.** Ministério da Economia. Brasília, DF. Ano-base 2023. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:51542](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:51542). Acesso em: 15 mai. 2025.

TANNO, Claudio Riyudi. 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). **Estudo Técnico n.º 24, 2017.** Brasília, Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2017.

TANNO, Claudio Riyudi. **Novo Fundeb substitutivo à PEC nº 15/2015 aprimoramento do mecanismo redistributivo.** Brasília, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/outros-documentos/complementacao-da-uniao-ao-fundeb-diagnostico-e-simulacoes-do-novo-mecanismo-redistributivo>. Acesso em: 23 jul. 2023.

TANNO, Claudio Riyudi. PEC 15/2015 Fundeb: Texto aprovado na Câmara dos Deputados novo mecanismo redistributivo: resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação. **Estudo Técnico n.º 22, 2020.** Brasília, Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2020. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ETn22\\_2020PEC15\\_2015FUNDEBAprovado\\_Cmara.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ETn22_2020PEC15_2015FUNDEBAprovado_Cmara.pdf). Acesso em: 10 jul. 2022.

TANNO, Claudio Riyudi. Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF) e Valor Aluno Ano Total (VAAT): Metodologia de cálculo e aspectos conceituais. **Nota Técnica n.º 23/2022.** Brasília, Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2022.

TARDÁGUILA, Cristina. **Brasil importou o que houve de pior na eleição dos EUA e no referendo do Brexit**, Folha de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/09/24/brasil-eua-brexit-noticias-falsas/>. Acesso em: 08 jan. 2022.

TPE. TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Relatório de Atividades, 2020**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/downloads/relatorio-de-atividades-2020-1/>. Acesso em: 02 mai. 2022.

TPE. TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação já: Propostas para Aprimoramento nos Mecanismos de Financiamento da Educação Básica**. São Paulo - SP. 2018. Disponível em: [https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/258.pdf/](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/258.pdf/). Acesso em: 18 mar. 2023.

## APÊNDICE

## APÊNDICE A – METODOLOGIA CÁLCULO DO VAA E VALORES EFETIVOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA E À EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICAS PELO FUNDEB COM A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NA MODALIDADE VAAF

O funcionamento do Fundeb por força legal obedece a uma sistemática ritualística que é realizada anualmente. Para trazer parâmetros para o funcionamento Fundeb do exercício subsequente é publicada até 31 de dezembro de cada ano uma portaria interministerial do Ministério da Educação e do Ministério da Fazenda com estimativas iniciais referente a receita total de cada um dos 27 fundos; ao valor da complementação da União nas modalidades VAAF, VAAT e VAAR; ao VAA de cada uma das 27 unidades federativas; ao VAAF mínimo definido para o país; ao VAAT mínimo definido no âmbito nacional, e a distribuição desse recursos às redes; ao VAAT das redes com e sem a complementação da União; o percentual de aplicação mínima das redes atendidas pelo VAAT em educação infantil, de acordo com o Indicador de Educação Infantil (IEI); distribuição dos recursos do VAAR às redes; bem como o cronograma de repasse da complementação da União nas modalidades VAAF, VAAT e VAAR. No entanto, no decorrer do ano de exercício do Fundeb novas portarias são publicadas com atualização necessárias para a operacionalização dos fundos, tanto do número de matrículas consideradas no Fundeb, quanto a correção financeira dos valores, sendo que no final do ano de vigência é comum sair uma nova portaria com os valores mais próximos aos definitivos. Encerrado o exercício de vigência do Fundeb, no ano subsequente, no mês de abril, é publicada uma portaria de ajuste financeiro com as receitas efetivas de cada um dos 27 fundos, bem como os valores finais do VAAF mínimo, do VAAT mínimo e a complementação devida e distribuída da União nas modalidades VAAF, VAAT e VAAR. Esse ajuste expressa a diferença entre recursos transferidos ao Fundeb e as receitas arrecadas no âmbito de cada uma das 27 unidades federativas no ano de vigência do fundo, ou seja, os montantes reais, definitivos e não mais estimados.

Posto isso, para calcular o valor efetivo do Fundeb na modalidade VAAF direcionado à educação básica e a educação infantil pública, utilizou-se sempre a última portaria interministerial divulgada no decorrer do exercício, visto que os valores são mais próximos aos que de fato serão consolidados, tendo em vista que a maior parte do exercício financeiro já ocorreu, e também por essa portaria ser a base definitiva para a divulgação dos dados referente as matrículas consideradas pelo Fundeb inclusive para cálculo do VAAF divulgado pela portaria de ajuste. Além disso, para calcular o VAA estimado e efetivo é necessário conhecer

o quantitativo e o valor das ponderações das matrículas consideradas no Fundeb para distribuição dos recursos de cada etapa, modalidade, jornada (integral ou parcial), local (rural ou urbano) e tipo de instituição (pública ou conveniada com o poder público) da educação básica, divulgados no endereço eletrônico gov.br/fnde portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pelas Notas Técnicas Conjuntas disponibilizadas no mesmo local. Dessa forma, para cálculo do VAAF efetivo e, posteriormente, a soma de recursos efetivos do Fundeb direcionados à educação básica e a educação infantil pública foram utilizados número de matrículas ponderadas consideradas no Fundeb, com base nas últimas portarias de estimativa do fundo de cada ano, a saber, Portaria Interministerial nº3, de 13 de dezembro de 2019; Portaria Interministerial nº10, de 20 de dezembro de 2021; Portaria Interministerial nº6, de 28 de dezembro de 2022; Portaria Interministerial nº7, de 29 de dezembro de 2023; valores consolidados das receitas efetivas de cada um dos 27 fundos, constantes nas portarias de ajuste anual, isto é, Portaria Interministerial nº1, de 24 de abril de 2020; Portaria Interministerial nº1, de 25 de abril de 2022; Portaria Interministerial nº1, de 20 de abril de 2023; Portaria Interministerial nº3, de 25 de abril de 2024; divulgados pelo FNDE, e valores das ponderações informados pela Nota Técnica Conjunta nº 2/2018; Nota Técnica Conjunta nº 2277104/21; Nota Técnica Conjunta nº 2668398/2021 e Nota Técnica Conjunta nº 12/2022.

Segundo Oliveira, Rodrigues e Souza (2015), com base no anexo da Lei 11.494/2007, a fórmula para cálculo do VAA é dada pelo total de receitas dividida pelo valor das matrículas multiplicadas pelo fator de ponderação correspondente.

$$VAA = \frac{\text{Receitas}}{\text{Matrículas} \times \text{Fator de ponderação}}$$

Fonte: Oliveira; Rodrigues; Souza (2015).

De tal forma que conhecendo os quantitativo de matrículas de cada etapa e modalidade da educação básica de acordo com a jornada, local ou instituição a que pertencem consideradas pelo Fundeb de cada estado e do DF, os fatores de ponderação determinados e as receitas totais efetivas e estimadas por unidade federativa é possível encontrar o VAA estimado e efetivo para os anos iniciais do ensino fundamental de fator de ponderação 1,00 e a partir dele calcular os valores das outras etapas e modalidades da educação de acordo com a jornada, local ou instituição a que pertence, bastando para tanto fazer a multiplicação pelo respectivo fator de ponderação.

Foram utilizados os fatores de ponderação VAAF, divulgados pelo FNDE, por meio das Notas Técnicas Conjuntas descritas nas fontes da Tabela 1A.

**Tabela 1A - Fatores de Ponderação do Fundeb 2019-2023 (VAAF-VAAT)**

<b>Segmento educacional</b>	<b>VAAF 2019</b>	<b>VAAF 2021-2023</b>	<b>VAAT 2022-2023</b>
Creche em tempo integral - pública	1,30	1,30	1,95
Creche em tempo integral - conveniada	1,10	1,10	1,65
Creche em tempo parcial - pública	1,15	1,20	1,80
Creche em tempo parcial - conveniada	0,80	0,80	1,20
Pré-escola em tempo integral - pública	1,30	1,30	1,95
Pré-escola em tempo integral - conveniada	1,30	1,30	1,95
Pré-escola em tempo parcial - pública	1,05	1,10	1,65
Pré-escola em tempo parcial - conveniada	1,05	1,10	1,65
AI EF Urbano	1,00	1,00	1,00
AI EF Campo	1,15	1,15	1,15
AF EF Urbano	1,10	1,10	1,10
AF EF Campo	1,20	1,20	1,20
EF Integral público	1,30	1,30	1,30
EF Integral conveniado	1,30	1,30	1,30
Médio Urbano	1,25	1,25	1,25
Médio Campo público	1,30	1,30	1,30
Médio Campo conveniado	1,30	1,30	1,30
Médio Integral	1,30	1,30	1,30
Médio Ed. Profissional integrada pública	1,30	1,30	1,30
Médio Ed. Profissional integrada conveniada	1,30	1,30	1,30
Formação Técnica e Profissional (Itinerário Em. Médio)	0,00	1,30	1,30
Ed. Especial pública	1,20	1,20	1,20
Ed. Especial conveniada	1,20	1,20	1,20
AEE	1,20	1,20	1,20
Ed. Indígena Quilombola pública	1,20	1,20	1,20
Ed. Indígena Quilombola conveniada	1,20	1,20	1,20
Eja Avaliação Processos pública	0,80	0,80	0,80
Eja Avaliação Processos conveniada	0,80	0,80	0,80
Eja integrado Ed. Profis Médio pública	1,20	1,20	1,20
Eja integrado Ed. Profis Médio	1,20	1,20	1,20

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 2/2018; Nota Técnica Conjunta nº 2277104/21; Nota Técnica Conjunta nº 2668398/2021; Nota Técnica Conjunta nº 12/2022; Fatores de ponderação divulgados pelo FNDE. Disponíveis em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/novo-fundeb/consultas-novo-fundeb-2022>. Acesso em: 20 mai. 2024.

Depois disso, basta multiplicar os VAAs de cada etapa/modalidade de cada uma das unidades federativas pelo número de matrículas dos mesmos segmentos e unidades federativas, aplicar a soma parcial por etapa/modalidade e posteriormente a soma total em blocos, educação básica e educação infantil pública, para obter as receitas consolidadas empregadas pelo Fundeb com a complementação VAAF e sem adição da complementação na modalidade VAAT e VAAR.

Vale frisar que as portarias de ajuste anual apresentam os valores consolidados das receitas efetivas de cada um dos 27 fundos, mas não o VAAF efetivo para cada um deles, sendo necessário realizar o cálculo a partir dos diversos dados mencionados.

Cabe mencionar também que as matrículas consideradas pelo Fundeb não são exatamente iguais ao número de matrículas totais do Censo Escolar para cada etapa e modalidade. Isto porque, em consonância com os artigos 7º e 8º da Lei nº 14.113/2020, na distribuição dos recursos do Fundeb são consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas do último Censo Escolar divulgado pelo Inep, dentro do âmbito de atuação prioritária de cada ente governamental para a oferta do atendimento, determinado pelos parágrafos 2º e 3º do artigo 211 da CF. Assim sendo de acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 2668398/2021:

- I - Nos Estados: são consideradas as matrículas do Ensino Fundamental e Médio;
- II - Nos Municípios: são consideradas as matrículas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental;
- III - No Distrito Federal: são consideradas as matrículas da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e Médio.

Além disso, existem variações na contabilização das matrículas a depender do maior fator de ponderação, da condicionalidade de atendimento exclusivo para a educação especial, a exemplo, da creche em tempo integral conveniada, creche em tempo parcial pública e conveniada, cujas matrículas de educação especial foram deduzidas e consideradas naquele segmento e não na educação infantil, de acordo com Nota Técnica Conjunta nº 2668398/2021.

Dessa forma, a metodologia de cálculo desenvolvida obedeceu aos critérios antecipadamente estabelecidos, tendo em perspectiva um único cenário encontrar os valores efetivos dos VAA de cada um dos 27 fundos com a complementação VAAF da União, pois embora as portarias de ajuste apresentem o VAAF mínimo e VAAT mínimo, não mostram o VAAF mínimo de cada unidade da federação, sendo necessário realizar o cálculo para descobri-lo e prosseguir com os demais cálculos.

Os montantes efetivos disponibilizados pelo Fundeb à educação básica e a educação infantil pública foram analisados em valores nominais e reais. O valor nominal também chamado de corrente se refere ao valor divulgado, sem levar em consideração os efeitos da inflação sobre o dinheiro, isto é, “o poder de compra da moeda em datas distintas”, já o valor real também conhecido como constante se refere ao valor estipulado com as correções monetárias efetuadas, de acordo com o período estabelecido (Oliveira; Rodrigues; Souza, 2015, p. 12). A correção monetária foi realizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor

Amplio (IPCA), a preços de janeiro de 2023, a Tabela 2A apresenta os índices de correção utilizados nos cálculos.

**Tabela 2A** - Índices de correção de valor a partir do IPCA, a preços de janeiro de 2023, 2019-2023.

<b>Ano</b>	<b>Índice de correção</b>
2019	1,353308
2021	1,264011
2022	1,167120
2023	1,068008

Fonte: Amaral (2012); IBGE.