

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira  
Consultoria Legislativa**



# **Nota Técnica Conjunta**

**Novembro de 2020**

## **Novo FUNDEB: Destinação para a Educação Infantil**

**Alisson Minduri Capuzzo - Consultor Legislativo  
Claudio Riyudi Tanno - Consultor de Orçamento  
Paulo de Sena Martins - Consultor Legislativo**



© 2020 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e as Consultorias Legislativa e de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

**SUMÁRIO**

1) INTRODUÇÃO.....	4
2) DESTINAÇÃO PARA EDUCAÇÃO INFANTIL NA APLICAÇÃO.....	5
3) DESTINAÇÃO PARA EDUCAÇÃO INFANTIL NA DISTRIBUIÇÃO .....	6
4) ANÁLISE QUANTITATIVA DA PROPOSTA.....	9
5) CONCLUSÃO .....	12
ANEXO: DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS MENCIONADAS .....	15

# NOTA TÉCNICA CONJUNTA CONLE/CONOF

## PARCELAMENTO DE PRECATÓRIOS COMO UMA ALTERNATIVA PARA O FINANCIAMENTO

### 1) INTRODUÇÃO

---

A Emenda Constitucional nº 108/2020, que aprovou o novo Fundeb permanente, consagrou e ampliou os mecanismos redistributivos do fundo e promoveu maior solidariedade federativa.

A União passa a contribuir, até 2026, com 23% dos recursos aportados pelos entes subnacionais. O foco das regras de distribuição é federativo: está na equalização entre os entes federados.

Outra norma importante instituída pela EC 108 é a destinação de recursos da complementação VAAT para a educação infantil.

A complementação VAAT alcança redes que se localizam em estados que antes não recebiam complementação. Ao mesmo tempo, a adoção do “modelo híbrido”, com a manutenção da regra que beneficia os âmbitos estaduais mais pobres é mantida na complementação VAAF. A ponderação referente à disponibilidade de recursos corrige, também, diferenças entre as capacidades financeiras das redes.

A calibragem dos recursos segundo os custos e necessidades das diferentes etapas e modalidades dá-se por meio das ponderações que incidem no cálculo do VAAF e do VAAT - não da regra primária de distribuição. Há instrumentos diferentes para objetivos diferentes.

A redistribuição para os entes mais vulneráveis e o equilíbrio federativo estão na essência do novo Fundeb.

Quanto à destinação de recursos do Fundeb, a EC nº 108/2020 estabeleceu três subvinculações:

- **70%, no mínimo**, de cada Fundo, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, excetuadas transferências recebidas pela complementação-VAAR, será destinado ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (inciso XI);

- **15%, no mínimo**, da complementação-VAAT será destinado, por cada uma das redes de ensino beneficiadas, em despesas de capital (inciso XI);
- **50%** dos recursos globais da complementação VAAT será destinado à educação infantil (§ 3º).

No que concerne à destinação para a educação infantil, assim dispõe o novo § 3º do art. 212-A da Constituição:

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

A efetiva implementação do dispositivo, a ser estabelecida pela lei de regulamentação do Fundeb, depende do perfeito entendimento da diferença definida constitucionalmente entre aplicação e distribuição dos recursos do fundo.

## **2) DESTINAÇÃO PARA EDUCAÇÃO INFANTIL NA APLICAÇÃO**

---

O PL nº 4372/2020, de autoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende e outros, propõe que, uma vez definidas as redes de ensino beneficiadas com a complementação-VAAT, parcela desse valor seja aplicada na educação infantil. **Entende-se que a destinação refere-se à aplicação de recursos:**

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

Prossegue o texto da proposição regulamentadora atribuindo a responsabilidade de utilização desses recursos por parte dos Municípios, cujo percentual de aplicação será variável de acordo com indicador para a educação infantil, a ser definido até 2023, quando da atualização da lei prevista no projeto:

Parágrafo único. Nos âmbitos de atuação prioritária, conforme disposto no art. 25, § 1º, os recursos vinculados nos termos do caput serão aplicados pelos Municípios, tendo como parâmetro indicador para educação infantil, definido no Anexo desta Lei, que estabelecerá percentuais mínimos de aplicação dos Municípios beneficiados com a complementação-VAAT, de modo que se atinja a proporção especificada no caput.

O novo indicador proposto deverá levar em consideração a necessidade de oferta das redes de ensino, decorrente do déficit de cobertura, que pode ter como parâmetro as metas definidas no Plano Nacional de Educação (50% em creches e 100% na

pré-escola). Assim, o percentual de aplicação será maior para municípios com menor cobertura e menor para aqueles com maior cobertura.

Preserva-se assim o mecanismo de distribuição dos recursos segundo VAAT, que busca socorrer as redes de maior vulnerabilidade segundo sua capacidade efetiva de financiamento. Uma vez equalizadas as condições de financiamento entre as redes de ensino, vincula-se parte desses recursos à educação infantil, cobrando-se a aplicação obrigatória na etapa.

### **3) DESTINAÇÃO PARA EDUCAÇÃO INFANTIL NA DISTRIBUIÇÃO**

---

Surge ainda a interpretação da destinação para educação infantil na distribuição dos recursos<sup>1</sup> e, conseqüentemente, sem vinculação com a aplicação nessa etapa de ensino (distribuição e aplicação no Fundeb não são sinônimos; a distribuição dos recursos, que leva sempre em consideração as matrículas por etapas e modalidades, não vincula sua aplicação às mesmas).

Dessa forma, a complementação-VAAT seria desmembrada em duas complementações a serem distribuídas separadamente, mas ambas sem vincular suas aplicações: 50% distribuídas pelas matrículas ponderadas da educação infantil e 50% pelas demais matrículas ponderadas; mas, somadas, disponíveis para serem aplicadas indiscriminadamente em qualquer etapa e modalidade.

Esse entendimento, que nos parece problemático, deve ser analisado sob duas perspectivas: a constitucionalidade da medida e a coerência metodológica.

Quanto à constitucionalidade deve-se proceder à análise sistemática do conteúdo do inciso III e do § 3º do art.212-A da Constituição Federal.

O art. 212-A, III, da Constituição Federal expressa regra que materializa o que o novo Fundeb continuou a ser - a expressão do pacto federativo na educação. Não é outro o sentido de determinar que a distribuição dos recursos, entre os entes federativos, deva ser feita considerando todas as matrículas, de forma a alcançar todas as oferecidas por todos os entes federativos, sem segmentá-las - o que causaria grave desequilíbrio federativo.

Preliminarmente, cabe, do ponto de vista da análise de (in) constitucionalidade da proposta, destacar que a Constituição Federal, com a redação dada

---

<sup>1</sup> Proposta do Todos pela Educação.

pela Emenda nº 108/2020, refere-se aos recursos das modalidades de complementação da União, em dois momentos distintos.

O primeiro momento é o da distribuição dos recursos. O art. 212-A, IV, que prevê a complementação da União, remete ao inciso II (que estabelece quais os recursos da cesta Fundeb) - que por sua vez é referido no inciso III, que define a distribuição desses recursos.

A análise jurídica é complexa dado o emaranhado de remissões, mas o importante é que os recursos são distribuídos proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial (art. 212-A, III). A proporção não se faz de maneira segmentada - considera todas as matrículas do universo Fundeb. A distribuição dos recursos da complementação, previstos no inciso IV, finaliza a fase da distribuição, com todos os fundos recebendo os valores a que fazem jus.

O art. 212-A, V, 'b', faz remissão ao inciso VI, que por sua vez prevê que sejam “consideradas as matrículas nos termos do inciso III do caput deste artigo”. Isto é, “proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações ...”

Momento distinto é o previsto no § 3º do art.212-A.

Já com a distribuição de recursos concluída, é prevista a destinação de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais da complementação VAAT à educação infantil. Se se admitisse, *ad argumentandum*, que o comando se referiria à distribuição, o que não é o caso, não faria nenhum sentido a inserção da expressão “global”: bastaria definir a distribuição de cinquenta por cento dos recursos da complementação VAAT.

A tese de que os cinquenta por cento a serem destinados para educação infantil devem ser previamente distribuídos, separadamente, implicaria na admissão de palavras ociosas na Constituição Federal e na inversão da ordem lógica estabelecida de, primeiro, atender aos incisos e à distribuição, para, em seguida, atender ao parágrafo e à destinação.

“Global” orienta no sentido de que, diante de realidades distintas do conjunto de municípios, o percentual não é congelado para ser cumprido em cada rede municipal – até porque algumas já superaram esse patamar. Nesse sentido, há similaridade com

o Plano Nacional de Educação – que tem metas nacionais, mas que são atingidas pelo conjunto de metas de estados, DF e município – que são definidas em seus respectivos planos e não pelo simples mimetismo em relação à meta nacional.

Embora aqui se cogite dois momentos – e a questão do tempo não seja irrelevante -, afinal “o princípio *tempus regis actum* leva a distinguir dois efeitos no tempo: a aprovação da norma rege-se pela lei constitucional vigente nesse momento; a aplicação da mesma norma tem de respeitar os princípios e normas constitucionais vigentes no momento em que se efectiva essa mesma aplicação” (Canotilho. Direito Constitucional. Coimbra, 1995, p.1109), interpretação que inverte a distribuição no momento e na forma do que estabelece o inciso III vulnera ambos os efeitos– de distribuição (que deixaria de ser equalizadora quando olhados todos os recursos, como será demonstrado à frente nesta nota) e de destinação para a educação infantil (a distribuição não vincula a aplicação).

O critério estabelecido pelo inciso III do art.212-A não é simplesmente temporal – baseia-se na moldura constitucional que consagrou a forma de Estado federativa, e na espécie que adota o federalismo cooperativo - o que no caso da educação se expressa pelo regime de colaboração. É, nesse sentido, um critério material de redistribuição dos recursos, entre entes federados, em ambiente de lealdade e cooperação federativas.

Além disso, a separação prévia, em violação ao estabelecido expressamente no inciso III, excluiria o ente federado Estado da possibilidade de receber parte dos recursos da complementação VAAT – atingindo o princípio essencial do novo fundeb que é a redistributividade, a equidade. Pobreza não tem idade – e educandos de outras etapas da educação básica de redes vulneráveis seriam impactados pela aplicação de regra não prevista da separação prévia.

Outro aspecto não menos relevante a considerar é que o Fundeb é instituído para destinar recursos “à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na **educação básica**” (art. 212-A, caput). A distribuição é entre número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica.

Todas as normas constitucionais apontam para a unicidade da educação básica (como também o art.21, I da LDB). A substituição do antigo modelo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) consagrou, também, a unicidade do novo fundo, o Fundeb e a abordagem sistêmica em relação ao financiamento da educação básica.



A segmentação de uma das etapas colocaria imediatamente na agenda da revisão em 2026, ou mesmo antes, a fragmentação de Fundeb por etapas -, o que pode levar a nova centralização na esfera da União, da definição de critérios para cada fundo separado.

Ademais, item obrigatório a constar da avaliação do novo Fundeb, nos termos do art. 212-A, X, “e”, CF, é a avaliação dos efeitos redistributivos do fundo e, como será demonstrado a seguir - os municípios mais pobres têm mais benefícios quando se considera a distribuição única por todas as etapas e modalidades e, posteriormente, a destinação dos 50% para a educação infantil.

#### **4) ANÁLISE QUANTITATIVA DA PROPOSTA**

---

Procedemos, a seguir, à análise quantitativa da proposta de introdução na lei de regulamentação desse parâmetro denominado VAAT-EI, conforme documento intitulado “REGULAMENTAÇÃO DO FUNDEB 50% da complementação VAAT para a Educação Infantil”, de novembro de 2020, bem como em relação às planilhas de cálculo disponibilizadas, que fundamentam a proposta.

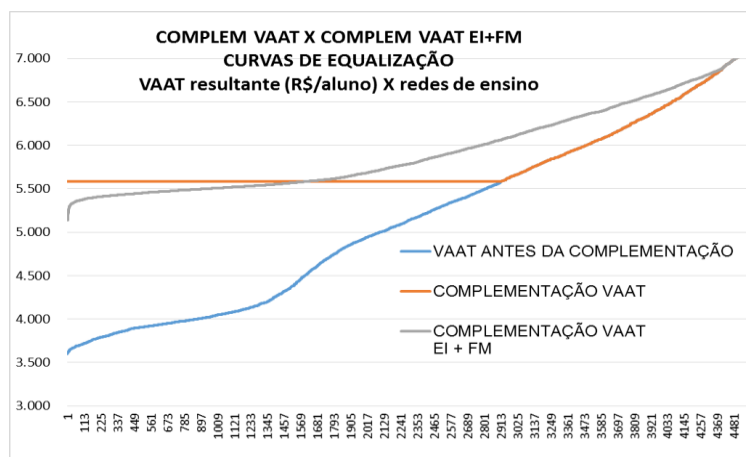
A análise será feita tendo como finalidade avaliar os impactos da adoção das duas complementações, VAAT-EI (educação infantil) e VAAT-FM, no efetivo financiamento das redes de ensino, o que é expresso pela razão entre as receitas totais disponibilizadas e o número ponderado de matrículas a serem atendidas, (ensinos fundamental e médio) expresso pelo VAAT que será resultante dessa duas transferências. Pretende-se avaliar o atendimento das finalidades precípua do Fundeb na redução de desigualdades, com vistas à equidade entre as redes de ensino.

Na sistemática proposta, R\$ 17,2 bilhões de complementação-VAAT são distribuídos, R\$ 8,6 bilhões segundo VAAT-EI e R\$ 8,6 bilhões segundo VAAT-FM. Como resultado, os valores de equalização são obtidos em, respectivamente, R\$ 6.890/aluno, em 4.385 redes de ensino, e R\$ 5.147/aluno, em 2.293 redes de ensino.

Mas, o que representa um VAAT-EI de R\$ 6.890/aluno? Metodologicamente, deveria expressar a condição de financiamento obtida na educação infantil, mas não é isso o que acontece, uma vez que o recurso é de livre aplicação em qualquer etapa de ensino.

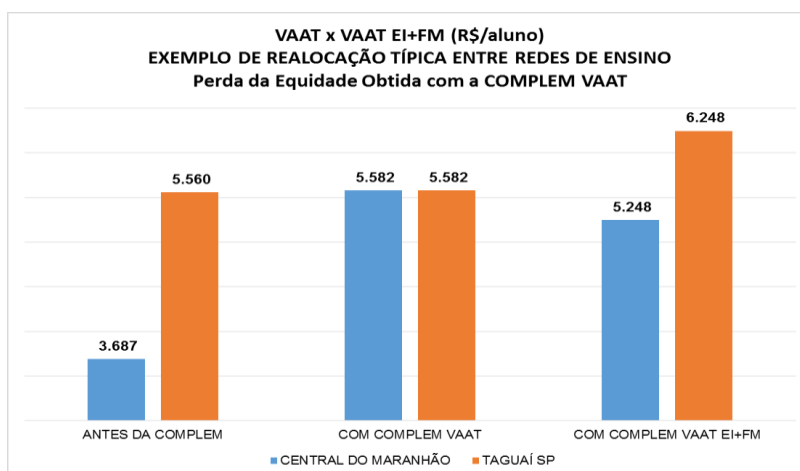
Com a distribuição de R\$ 17,2 bilhões, segundo critério de VAAT único, seria obtida a equalização, em 2.913 redes de ensino, de R\$ 5.582/aluno, medida de suas efetivas capacidades de financiamento, considerada a totalidade de recursos disponíveis.

Perde-se na metodologia VAAT\_EI+FM a importante medida de equidade, eixo central da complementação-VAAT, que não deixa de existir como parâmetro de avaliação, porém a ser apurado indiretamente mediante combinação dos resultados das transferências realizadas. O gráfico, a seguir, representa curvas de equalização resultantes da distribuição VAAT, comparativamente, com a distribuição VAAT\_EI+FM.



Enquanto que na metodologia VAAT verifica-se a desejada equalização das redes de ensino em R\$ 5.582/aluno, na VAAT\_EI+FM ocorre o oposto, exatamente as redes de ensino mais pobres, devido a sua menor proporção de matrículas na educação infantil, remanejam recursos para outras em melhores condições de financiamento, o que resulta em um VAAT mínimo de R\$ 5.137/aluno (-8,0%). O movimento típico resultante está expresso no gráfico, a seguir, em que se compara dois municípios em situação bastante diversas, Central do Maranhão e Taguaí-SP.

Antes da complementação-VAAT, os dois municípios estão distantes em R\$ 1.873/aluno em suas aplicações. Com a complementação-VAAT, obtém-se a necessária equalização de recursos. A complementação-VAAT\_EI+FM subverte essa lógica e retira recursos do mais pobre para transferir ao mais “rico”, preservando a desigualdade em R\$ 1.000/aluno.



Por mais que se busque priorizar as matrículas da educação infantil, o resultado mantém desigualdades educacionais históricas, cujo combate foi o principal objetivo da formatação dada ao novo mecanismo redistributivo do Fundeb, reconhecido e consensuado em anos de discussão no Congresso Nacional, materializado em VAAT único, objeto de infindáveis simulações e verificações para sua validação.

Nessa lógica equalizadora devem ser incluídas as redes estaduais de ensino, sumariamente excluídas de 50% da complementação-VAAT no modelo proposto, para as quais a Constituição define como destinatárias da ação redistributiva pretendida quando, nos termos do art. 212-A, inciso V, alínea “b”, no mínimo, 10,5 pontos percentuais serão destinadas em cada rede pública de ensino municipal, **estadual ou distrital**, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Comparando-se os dois modelos, as perdas das redes estaduais alcançariam R\$ 1,2 bilhão, conforme tabela, a seguir.

<b>COMPLEMENTAÇÃO VAAT E COMPLEMENTAÇÃO VAAT EI+FM</b>			
<b>PERDA DAS REDES ESTADUAIS (R\$)</b>			
REDE ESTADUAL	COMPL VAAT	COMPL VAAT EI+FM	PERDA
GOV ESTADO PARÁ	259.074.851	-	- 259.074.851
GOV ESTADO MINAS GERAIS	239.982.813	-	- 239.982.813
GOV ESTADO AMAZONAS	521.322.157	289.819.913	- 231.502.243
GOV ESTADO MARANHÃO	250.613.553	62.916.977	- 187.696.577
GOV ESTADO CEARÁ	115.910.627	-	- 115.910.627
GOV ESTADO PIAUÍ	105.297.226	-	- 105.297.226
GOV ESTADO PARAÍBA	38.875.558	-	- 38.875.558
<b>TOTAL</b>	<b>1.531.076.785</b>	<b>352.736.890</b>	<b>- 1.178.339.895</b>

Sob o aspecto federativo, o resultado das realocações entre os estados, decorrentes do modelo VAAT\_EI+FM, conforme tabela, a seguir, demonstram a inadequação: dos estados mais pobres da Federação, aqueles que são atualmente beneficiados com a complementação da União, para os demais, com prioridade para estados das Regiões Sudeste e Sul, onde se concentram as matrículas destinadas à educação infantil.

COMPLEMENTAÇÃO VAAT E COMPLEMENTAÇÃO VAAT EI+FM REMANEJAMENTO DE RECURSOS POR ESTADO					
UF	COMPL VAAT	COMPL VAAT EI+FM	PERDAS	GANHOS	SALDO
São Paulo	15.286.945	342.541.940	-	327.254.996	<b>327.254.996</b>
Paraná	84.198.359	381.322.800	-	297.124.441	<b>297.124.441</b>
Minas Gerais	802.558.069	1.011.934.636	- 243.420.185	452.796.752	<b>209.376.567</b>
Santa Catarina	4.485.328	155.598.589	-	151.113.261	<b>151.113.261</b>
Espírito Santo	207.150.650	310.424.361	- 301.372	103.575.083	<b>103.273.711</b>
Mato Grosso	36.266.134	136.704.190	- 1.238.044	101.676.100	<b>100.438.056</b>
Goiás	156.306.015	253.801.287	- 6.751.479	104.246.750	<b>97.495.272</b>
Rio Grande do Sul	-	80.578.484	-	80.578.484	<b>80.578.484</b>
Mato Grosso do Sul	55.197.819	119.464.235	- 2.861.633	67.128.049	<b>64.266.416</b>
Rio de Janeiro	324.132.857	385.184.091	- 46.528.741	107.579.975	<b>61.051.234</b>
Tocantins	45.253.329	78.156.293	- 3.125.740	36.028.704	<b>32.902.964</b>
Rondônia	75.369.095	95.213.738	- 7.651.460	27.496.104	<b>19.844.644</b>
Acre	96.215.869	112.908.612	- 3.441.681	20.134.423	<b>16.692.743</b>
Rio Grande do Norte	376.263.534	389.889.423	- 10.513.707	24.139.596	<b>13.625.889</b>
Amapá	13.798.941	25.644.859	- 121.436	11.967.354	<b>11.845.918</b>
Roraima	-	7.101.699	-	7.101.699	<b>7.101.699</b>
Sergipe	169.860.511	156.884.544	- 16.921.818	3.945.851	<b>- 12.975.967</b>
Alagoas	565.413.282	532.381.593	- 37.599.586	4.567.896	<b>- 33.031.690</b>
Paraíba	654.797.094	591.421.734	- 70.060.397	6.685.037	<b>- 63.375.361</b>
Ceará	1.986.026.899	1.887.875.558	- 164.317.118	66.165.777	<b>- 98.151.342</b>
Piauí	866.982.690	760.355.354	- 141.156.090	34.528.754	<b>- 106.627.336</b>
Pernambuco	1.476.877.918	1.356.820.833	- 133.253.647	13.196.562	<b>- 120.057.085</b>
Bahia	2.958.534.763	2.750.308.351	- 222.172.997	13.946.585	<b>- 208.226.412</b>
Amazonas	1.221.815.652	970.385.312	- 268.155.076	16.724.735	<b>- 251.430.341</b>
Maranhão	2.815.759.123	2.531.687.700	- 326.808.650	42.737.226	<b>- 284.071.424</b>
Pará	2.145.290.505	1.729.251.168	- 421.241.429	5.202.092	<b>- 416.039.338</b>
<b>TOTAL</b>	<b>17.153.841.381</b>	<b>17.153.841.381</b>	<b>- 2.127.642.284</b>	<b>2.127.642.284</b>	<b>-</b>

O resultado das realocações entre os estados, decorrentes do modelo VAAT\_EI+FM, ocorrem precisamente de modo inverso aos preceitos constitucionais de redução de desigualdades e equalização de oportunidades educacionais.

## 5) CONCLUSÃO

Diante do exposto, a distribuição por meio da separação de recursos da complementação VAAT (complementação una, *ex vi* dos incisos V e VI do art. 212-A, que não preveem duas complementações VAAT) parece-nos afrontar o texto constitucional:

- em sua letra - já que são distintos os momentos de distribuição proporcional entre todas as matrículas da educação básica e destinação global para a etapa da educação infantil;
- em seu espírito, uma vez que se busca maior efeito redistributivo que deve ser avaliado à luz do art. 212-A, X, “e”, CF.

Os efeitos imediatos a estado e municípios que se considerarem não contemplados pela regra da distribuição e segmentação previa podem, eventualmente, gerar demandas judiciais mal iniciada a vigência do novo Fundeb.

Importante ressaltar que o parâmetro VAAT, convalidado em anos de discussão na Comissão Especial que apreciou a PEC nº 15/2015, busca **assegurar às redes de ensino a equalização das condições de financiamento, observada a totalidade de recursos vinculados à educação** e consideradas as disponibilidades por aluno decorrentes.

Dessa forma, a finalidade precípua é **suprir o déficit de financiamento das redes de maior vulnerabilidade. A destinação para a educação infantil é subvinculação, que não deve alterar essa lógica redistributiva.**

Além disso, um eventual VAAT da educação infantil, originário do VAAT, não possui coerência metodológica, uma vez não existem receitas vinculadas à educação infantil, o que o impossibilita como parâmetro para que se equalize as condições de financiamento nessa etapa de ensino. Não se pode vislumbrar, assim, atribuir parcela das receitas totais – dentre elas, além das receitas de impostos, outras como a contribuição do salário educação, programas de distribuição universal e recursos do petróleo – como destinada à educação infantil e o restante às demais etapas.

Na proposta, atribui-se à educação infantil parcela das receitas totais considerados os atuais fatores de ponderação de etapas e modalidades de ensino (p. ex. 1,3 para creche e pré-escola em tempo integral), os quais diversos estudos apontam estarem subdimensionados especialmente quanto à educação infantil e, além disso, não vinculam a aplicação, são apenas parâmetros de cálculo de distribuição, **sem correspondência obrigatória com a destinação dos recursos.**

Ademais, amplia-se, com a destinação de 50% da complementação-VAAT somente para a educação infantil, o número de municípios beneficiados, que estão em melhores condições de financiamento e que não seriam atingidas pela complementação única<sup>2</sup>. O resultado das realocações entre os estados, decorrentes do modelo VAAT\_EI+FM, conforme demonstrado, ocorrem precisamente de modo inverso aos preceitos constitucionais de redução de desigualdades e equalização de oportunidades educacionais: dos estados mais pobres da Federação, aqueles que são atualmente beneficiados com a complementação da União, para os demais, com prioridade para estados das Regiões Sudeste e Sul, onde se concentram as matrículas destinadas à educação infantil. Viola-se, assim, o preceito constitucional de atender precipuamente as redes de maior vulnerabilidade.

Como resultado haveria uma fictícia equalização de recursos da educação infantil e outra, também abstrata, das demais etapas de ensino, sem que houvesse uma efetiva equalização considerada a capacidade total de financiamento. Perde-se, portanto, a referência

---

<sup>2</sup> Nas simulações apresentadas, mais de 80% dos municípios seriam beneficiados com o VAAT – Educação Infantil.

trazida pela introdução do parâmetro VAAT, que objetivamente apura as reais condições de financiamento das redes de ensino a partir dos recursos vinculados à educação.

O VAAT representa, pois, um parâmetro utilizado como critério de distribuição de recursos, cuja equalização expressa a disponibilidade total de recursos a ser aplicada pela respectiva rede de ensino. Ou seja, critério de distribuição vinculada à aplicação na educação básica como um todo. VAAT-EI e VAA-FM, dada a inexistência de um conceito aplicável e prático, representam uma metodologia de equalização que, uma vez adotados na transferência, perdem a utilidade na aplicação, na destinação real, dada a ausência de vinculação de aplicação nas respectivas etapas que se pretendeu equalizar.

Por fim, é importante lembrar que o mecanismo apropriado e constitucional para se definir uma maior distribuição de recursos por matrícula da educação infantil (não a aplicação), se essa for a intenção legal, é o aumento do ponderador desta etapa no cálculo das matrículas equivalentes da rede, o que pode gerar um estímulo a novas matrículas, sem distorcer o mecanismo de distribuição da complementação construído para se garantir equidade. Pelo texto constitucional, é inclusive possível se definir ponderadores por etapa para se distribuir a complementação VAAT distintos daqueles definidos para a VAAF, o que pode facilitar tal incremento, uma vez que neste momento seriam recursos novos, ainda não comprometidos pelas redes de ensino.

## ANEXO: DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS MENCIONADAS

---

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

.....  
III - os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do caput e no § 2º deste artigo;

IV - a União complementarará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo;

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma:

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica;

VI - o VAAT será calculado, na forma da lei de que trata o inciso X do caput deste artigo, com base nos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, acrescidos de outras receitas e de transferências vinculadas à educação, observado o disposto no § 1º e consideradas as matrículas nos termos do inciso III do caput deste artigo;

.....  
XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

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