

Análise técnica de modelo alternativo para a regulamentação da prioridade constitucional da Educação Infantil na Complementação da União ao Fundeb

São Paulo, 30 de novembro de 2020

Dando seguimento às contribuições no processo de construção da lei do Fundeb, o Todos Pela Educação apresenta análise técnica com a intenção de aportar evidências para as decisões parlamentares a respeito da regulamentação do § 3º do Art. 212-A da Constituição Federal, que trata da **discriminação positiva da Educação Infantil no funcionamento da complementação da União no modelo “VAAT”** (orientada para os entes federativos de menor valor aluno/ano total). As perspectivas aqui exploradas decorrem do diálogo republicano entre parlamentares e especialistas, envolvendo também a consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, sobre os efeitos práticos e leituras conceituais de cada alternativa em discussão.

1. Há duas possibilidades identificadas de interpretação do texto constitucional, sendo que o espírito da norma é a valorização da Educação Infantil e a ampliação dos investimentos em seus educandos. Por um lado, há a interpretação de “regra de uso”, que deriva o § 3º do Art. 212-A em uma obrigação de que 50% dos recursos recebidos pela complementação-VAAT devem ser gastos com Educação Infantil nas redes até o final do exercício. Essa é a interpretação presente no PL nº 4.372/2020. Por outro, há a interpretação de “regra de repasse”, que significa a segmentação da complementação da União em duas diferentes fases de distribuição para equalização do valor aluno/ano total: 50% dos recursos para matrículas na Educação Infantil e 50% dos recursos para matrículas no Ensino Fundamental e Médio. **O que se discute nesta análise é a possibilidade de superação dessa dualidade interpretativa por um modelo intermediário.**
2. A presente análise foi precedida por posicionamentos públicos do Todos Pela Educação em defesa de modelo de repasse, que garantisse a distribuição de 50% da complementação “VAAT” para os municípios mais pobres de acordo com suas matrículas na Educação Infantil. Na Nota Técnica “Lei de Regulamentação do Fundeb”, de outubro de 2020, apresenta-se que

“esse caminho atende ao espírito da Emenda Constitucional e apresenta exequibilidade operacional. Em comparação com a alternativa de controle do gasto, a regra de repasse é mais facilmente operacionalizada no curto prazo e é mais positiva para objetivo de ampliar o acesso às Creches e Pré-escolas”.

3. A participação do Todos Pela Educação no mais recente ciclo de audiências públicas sobre o Fundeb e os ofícios encaminhados ao Dep. Felipe Rigoni, relator do PL nº 4.372/2020, expuseram a inocuidade do modelo de “regra de uso” e as potencialidades de majoração do investimento em Educação Infantil pela “regra de repasse”. Os ofícios e a argumentação foram construídos em conjunto com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Fundação Abrinq. As simulações apresentadas apontavam, de forma inequívoca, que o valor aluno/ano total (VAAT) mínimo associado à Educação Infantil cresceria para os municípios mais vulneráveis do País, ampliando a “equidade de ponto de partida”. Ao mesmo tempo, dado o atual pequeno número de matrículas na Educação Infantil em relação ao Ensino Fundamental, esse mecanismo permitiria que os recursos chegassem a mais municípios.
4. Por sua vez, o Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados argumentaram haver risco jurídico se houvesse ruptura da unicidade da lógica de distribuição do Fundeb para a Educação Básica, o que poderia abrir espaços para alegações de inconstitucionalidade. Além disso, a regra de repasse significaria efeito menos focalizado e menos progressivo da complementação da União ao Fundeb, na medida que para mais municípios receberem recursos adicionais, outros (entre aqueles de menor VAAT) devem receber menos recursos novos.
5. **O impasse levou à emergência de um modelo alternativo de complementação VAAT para a Educação Infantil (“VAAT-EI”), de caráter intermediário.** Tal modelo foi formalizado por meio da nota técnica “Simulação de novos fatores de ponderação para a Educação Infantil aplicados à complementação VAAT”, publicada pela Conof/CD em 23 de novembro de 2020.
6. Esse modelo consiste na combinação de duas ações para regulamentar o § 3º do Art. 212-A da Constituição Federal. **Por um lado, mantém-se a subvinculação de 50% da complementação-VAAT como “regra de uso”, com reduzido risco de judicialização e indução**

de melhoria no sistema de monitoramento de gastos educacionais. Por outro, é introduzido um multiplicador dos fatores de ponderação da Educação Infantil apenas para efeito da distribuição da complementação-VAAT, de modo a valorizar financeiramente essa etapa no repasse dos recursos. Como cada matrícula de Educação Infantil passa a significar relativamente mais recursos, o efeito previsto é estimular o avanço no atendimento na Creche e na Pré-escola. E tal mecanismo tende a manter a focalização da distribuição apenas nas redes de ensino de menor VAAT do País.

7. O Todos Pela Educação realizou simulações comparadas entre os três modelos de regulamentação do VAAT-EI: 1) regra de uso pura, 2) regra de repasse e 3) regra de uso com multiplicador x1,5 dos ponderadores para a Educação Infantil. As simulações partem dos valores aluno/ano totais das redes de ensino calculados pelo Todos Pela Educação para 2019 e projetam os resultados redistributivos para 2021 e 2026.

Simulação da complementação-VAAT: 2021	Modelo 1 (regra de uso)	Modelo 2 (regra de repasse)	Modelo 3 (regra de uso + ponderadores EI x 1,5)
VAAT Infantil mínimo (R\$) - peso creche parcial (1,2)	5.229,44	5.902,32	7.776,67
VAAT mínimo resultante/global (R\$) - peso 1	4.357,86	4.205,25	4.320,37
VAAT nos 5% municípios mais pobres (R\$) - peso 1	4.357,86	4.310,29	4.320,37
Entes federativos beneficiados com a nova complementação	1499	1987	1458
Redes estaduais beneficiadas	-	-	-
Recursos distribuídos por matrículas da Educação Infantil (R\$ - bilhões)	0,64	1,63	0,87
% do total da complementação-VAAT	19,6%	50,0%	26,7%

Simulação da complementação-VAAT: 2026	Modelo 1 (regra de uso)	Modelo 2 (regra de repasse)	Modelo 3 (regra de uso + ponderadores EI x 1,5)
VAAT Infantil mínimo (R\$) - peso creche parcial (1,2)	6.698,00	8.267,50	9.893,57
VAAT mínimo resultante/global (R\$) - peso 1	5.581,67	5.136,74	5.496,43
VAAT nos 5% municípios mais pobres (R\$) - peso 1	5.581,67	5.415,19	5.496,43
Entes federativos beneficiados com a nova complementação	2913	4385	2806
Redes estaduais beneficiadas	7	2	7
Recursos distribuídos por matrículas da Educação Infantil (R\$ - bilhões)	3,30	8,58	4,56
% do total da complementação-VAAT	19,2%	50,0%	26,6%

8. Tais simulações permitem identificar vantagens e desvantagens em cada um dos modelos. O modelo de regra de uso pura (1), por exemplo, destina apenas 19% da complementação-VAAT para matrículas da Educação Infantil, significando o mais reduzido valor aluno/ano da Creche. Por outro lado, resulta em 7 redes estaduais e 2.906 redes municipais beneficiadas pela complementação-VAAT em 2026. Por sua vez, o modelo de regra de repasse (2) distribui recursos para 4.383 municípios, mas para apenas 2 redes estaduais. Como vantagem em relação ao modelo 1, permite um valor aluno/ano da creche 13% maior em 2021 e 23% maior em 2026. Isso ocorre, contudo, com uma redução relativa de 3% (2021) a 8% (2026) do valor mínimo aluno/ano quando se coteja o conjunto das etapas de ensino.
9. Por sua vez, o modelo de regra de uso combinado com multiplicador dos fatores da Educação Infantil (3) produz o maior valor associado à Educação Infantil, com menor redução do valor mínimo aluno/ano resultante geral. Enfocando 2021, o modelo 3 gera valor mínimo associado à Educação Infantil 49% maior que o modelo 1 e 32% maior que o modelo 2, significando efetiva prioridade de recursos para a etapa desde o início da vigência do novo Fundeb. O modelo 3 logra, ainda, manter 7 redes estaduais beneficiárias em 2026, mas reduz ligeiramente o número de municípios beneficiados – em um movimento de focalização de recursos nas redes de menor VAAT.
10. Vale frisar ainda que o modelo 3 realiza a majoração dos fatores de ponderação da Educação Infantil de forma alinhada ao maior custo da Creche e da Pré-escola em relação às demais etapas. Ao fazer isso apenas na complementação-VAAT nesse primeiro momento, o efeito é estimular matrículas nos municípios mais pobres, onde justamente há maior demanda não-atendida por Creche (como demonstram os estudos da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal), sem incorrer no prejuízo de migração de recursos de municípios pobres para municípios ricos, com maior atendimento infantil atualmente (o que ocorreria caso a majoração dos fatores ocorresse na distribuição intraestadual de recursos).
11. Importante ainda considerar o quanto o conjunto de redes estaduais cederia de recursos novos aos municípios na comparação entre os modelos. Em 2021 tal cessão não ocorreria porque nenhuma rede estadual tende a ser beneficiária. Em 2026, comparando com o modelo

1, o modelo 2 implicaria em cessão de R\$ 1,2 bilhão em recursos novos, enquanto tal cessão cairia para R\$ 420 milhões no modelo 3.

12. Dado o exposto, e considerando ainda as curvas de equalização disponibilizadas na página seguinte, **o exame do modelo alternativo (3 – regra de uso com multiplicador) para a regulamentação da prioridade constitucional da Educação Infantil na Complementação da União ao Fundeb se mostra vantajosa proposta intermediária.** Ao mesmo tempo, mantém a unicidade conceitual da distribuição do Fundeb, mantém os recursos da União concentrados nos municípios de piores condições econômicas, causa baixa variação no equilíbrio interfederativo e, mais importante, **resulta no maior estímulo ao avanço das matrículas na educação infantil** – como requer a Constituição Federal.

