

# DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 30/07/2021 | Edição: 143 | Seção: 1 | Página: 55

Órgão: Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

## PORTARIA Nº 276, DE 28 DE JULHO DE 2021

Dispõe sobre o indicador para educação infantil de que trata o parágrafo único do art. 28 da Lei nº 14.113, de 2020, que definirá os percentuais mínimos da complementação Valor Aluno Ano Total - VAAT - a serem aplicados pelos Municípios à educação infantil.

O PRESIDENTE SUBSTITUTO DO INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP), no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007, alterado pelo Decreto nº 10.696, de 6 de maio de 2021, e tendo em vista o disposto na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, no Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021, e considerando a Portaria GM/MEC nº 547, de 20 de junho de 2021, resolve:

Art. 1º Fica estabelecida a metodologia provisória de cálculo do indicador para educação infantil de que trata o parágrafo único do art. 28 da Lei nº 14.113, de 2020, que definirá os percentuais mínimos da complementação Valor Aluno Ano Total - VAAT - a serem aplicados pelos Municípios à educação infantil.

Art. 2º A metodologia provisória de cálculo do indicador de educação infantil seguirá a fórmula descrita na Nota Técnica constante no Anexo desta Portaria.

Art. 3º Os percentuais mínimos da complementação - VAAT a serem aplicados por cada Município à educação infantil no exercício de 2021 serão publicados no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE até o dia 31 de julho de 2021.

Art. 4º Para o exercício de 2022, a metodologia provisória instituída por esta Portaria será encaminhada pelo Inep à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade até o dia 31 de julho de 2021, nos termos do art. 47 do Decreto 10.656, de 22 de março de 2021.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**LUÍS FILIPE MIRANDA GROCHOCKI**

### ANEXO

#### 1. ASSUNTO

Proposta de indicador de educação infantil que atenda às exigências da Emenda Constitucional No108 e da Lei No14.113/2020 que instituíram o Fundeb como mecanismo permanente de financiamento da Educação Básica.

#### 2. SUMÁRIO EXECUTIVO

Proposta de indicador de educação infantil que atenda às exigências da Emenda Constitucional No108 e da Lei No14.113/2020 que instituíram o Fundeb como mecanismo permanente de financiamento da Educação Básica.

#### 3. ANÁLISE

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

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

Esta Nota Técnica trata de disposição específica da EC 108, o §3º do art.212-A da Constituição Federal, e seu desdobramento legal materializado no artigo 28 da Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Diz o §3º do art.212-A:

§ 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. (§ 3º, art.212-A, CF, grifo dos autores)

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

Na sequência à aprovação da EC 108, foi promulgada a Lei No14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo Fundeb, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. Em seu artigo 28, diz a lei:

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

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

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

II - a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.

(art. 28, Lei 14.113/2020, grifo dos autores)

O parágrafo único do artigo 28 deixa claro que os recursos da complementação-VAAT serão aplicados pelos municípios segundo um indicador para educação infantil. Esse indicador estabelecerá os percentuais mínimos de aplicação dos municípios beneficiados, de modo que se atinja o percentual global de 50%. Os incisos I e II do parágrafo único, artigo 28, fixam os parâmetros que devem ser considerados na construção do indicador de educação infantil. Tal indicador deve considerar o déficit de cobertura na educação infantil apurado anualmente e a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida, ou seja, a população de 0 a 5 anos de idade.

Para efeito no exercício de 2021, a Lei 14.113/2020, em seu art. 43 (§1º, inciso III), define que poderá ser adotada metodologia provisória de cálculo definida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), observado o disposto no art. 28, a ser regulamentada pelo Ministério da Educação. A partir do exercício de 2022, conforme dispõe o art.18, inciso III, da Lei 14.113/2020, cabe ao Inep propor a metodologia de cálculo para o indicador de educação infantil, que será aprovado pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. A proposta metodológica deve ser encaminhada pelo Inep à Comissão Intergovernamental até o dia 31 de julho de 2021, para surtir efeito em 2022, tendo a Comissão até o dia 31 de outubro de 2021 para editar e publicar no Diário Oficial da União resolução sobre a matéria (§3º, art.43).

Proposição: No que segue é apresentada proposta de indicador de educação infantil (IEI) que estabelecerá o percentual de aplicação de cada município beneficiado com a complementação-VAAT nesta etapa da educação básica, de modo que se atinja a proporção de 50% dos recursos globais transferidos pela União.

Considera-se na proposição do indicador que o percentual de 50% dos recursos globais da complementação da União ao VAAT é uma fração fixa, sendo portanto tratada como condição de contorno, ou seja, os índices de aplicação da complementação-VAAT de cada município em educação infantil, uma vez efetivados, devem atender à condição de que o montante global aplicado pelo conjunto dos municípios beneficiados atinja o equivalente a 50% da complementação-VAAT. Além disso, tal indicador deve considerar dois parâmetros: (i) o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual por educação infantil; e (ii) a vulnerabilidade socioeconômica da população estudantil a ser atendida, conforme disposto nos incisos I e II, parágrafo único, artigo 28 da Lei 14.113/2020. A seguir são apresentadas as escolhas feitas quanto à composição do indicador de educação infantil para atender aos critérios legais que devem ser satisfeitos.

a. Quanto ao déficit de cobertura de educação infantil

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

Para contornar essa dificuldade, a estimativa da taxa de cobertura da educação infantil por município é calculada com base em variáveis coletadas no Censo Escolar da Educação Básica, realizado em caráter censitário anualmente em todas as escolas públicas e privadas do País. Será utilizada como proxy da população em idade de 0 a 5 anos, público-alvo da educação infantil, a população de 6 anos de idade completos até o dia 31 de março<sup>[1]</sup> de cada ano, registrada pelo Censo Escolar. O pressuposto é de que a coorte de 6 anos do Censo Escolar, em um contexto de universalização do ingresso no ensino fundamental, oferece uma boa estimativa das coortes de 0 a 5 anos em cada município. Desse modo, a população de 0 a 5 anos em cada município é estimada multiplicando-se a coorte de crianças de 6 anos completos no Censo Escolar por 6.

[1] O uso da data de 31 de março se justifica face à Resolução No6, de 20 de outubro de 2010, proferida pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), que estabelece os limites de idade para a matrícula na educação infantil e no ensino fundamental.

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

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

O segundo parâmetro a ser observado na proposição do indicador de educação infantil para efeito da vinculação dos recursos da complementação-VAAT é a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida. A proposta de indicador de educação infantil aqui apresentada toma por base o Indicador de Nível Socioeconômico dos Educandos (INSE) para atender a este parâmetro. O INSE é calculado pelo Inep com base em dados coletados nos questionários contextuais dos estudantes, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), referentes ao ano de 2015 (BRASIL, 2015, p.5). O INSE é divulgado por escola e pode ser calculado por rede de ensino, o que permite o seu uso na composição do indicador de educação infantil para a vinculação da complementação-VAAT. Tal indicador é calculado pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) do Inep.

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

Há que se considerar, ainda, a possibilidade de dados faltantes do INSE para alguns municípios, dada as exigências do Saeb para validação da amostra de alunos que dá base para a divulgação dos resultados do Saeb por rede municipal. Algumas possibilidades podem ser consideradas para tratamento desses casos: (i) usar o INSE do ano mais recente disponível para a rede municipal; (ii) realizar imputação do INSE da rede municipal por critérios estatísticos; (iii) atribuir fator de ponderação 1 (município neutro em relação ao INSE para efeito do indicador de educação infantil). Tal decisão metodológica deverá ser definida pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) do Inep.

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

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

Para atender a esses critérios, o indicador de educação infantil proposto parte da aplicação universal de 50% dos recursos de transferência da complementação-VAAT, prevista na EC108 e na Lei 14.113/2020, e considera que municípios com taxas de cobertura distintas da população de 0 a 5 anos devem se desviar desse percentual para mais ou para menos, aplicando percentuais distintos na educação infantil. Esse seria o primeiro critério a ser usado na definição do percentual de alocação de recursos à educação infantil. Em seguida, se operaria um ajuste deste percentual definido para cada município a partir do critério de vulnerabilidade, medido pelo indicador de nível socioeconômico dos educandos (INSE). Municípios com níveis socioeconômicos de seus alunos distintos sofreriam ajustes do percentual de aplicação para mais ou para menos, resultando assim no percentual final a ser aplicado por cada municípios.

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

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

Onde,

$$(II) \quad \delta_i = [Tx_{0-5(i)} - Média_{Tx_{0-5}}]/100$$

$$(III) \quad v_i = INSE_{0-1(i)} - Média_{INSE_{0-1}}$$

Temos que,  $\delta_i$  é o desvio da taxa de cobertura do município "i" em relação à média do grupo de municípios beneficiários da complementação-VAAT, na escala de 0 a 1. Enquanto  $v_i$  é o desvio do INSE do município "i" em relação à média do INSE para os municípios beneficiados, na escala de 0 a 1.

Na fórmula acima, o IEI para cada município "i" beneficiado é calculado atribuindo-se peso de 90% ao desvio da taxa de cobertura do município "i" em relação à média do grupo de municípios beneficiários da complementação-VAAT, expresso na escala de 0 a 1; e peso de 10% ao desvio do INSE do município "i" em relação à média do INSE para os municípios beneficiados, também na escala de 0 a 1.

O baixo peso dado ao INSE na composição do IEI se deve à redundância do critério de vulnerabilidade socioeconômica neste indicador. Primeiro porque os municípios que recebem a complementação-VAAT já são os municípios de menor VAAT, que tendem a ser os municípios mais pobres em termos de composição dos alunos da rede municipal, como medido pelo INSE. Além disso, o IEI não altera em nada o que o município irá receber, apenas define a parcela que deve ir para a educação infantil. Ainda, do ponto de vista de uma rede, os alunos de todas as etapas tem perfil socioeconômico muito semelhante, não se justificando que haja uma diferenciação expressiva entre alocação à educação infantil e ao ensino fundamental com base no nível socioeconômico. Desse modo, a fórmula proposta para o indicador dá peso bem maior ao déficit de cobertura de 0 a 5 anos, que deve ser o critério principal para orientar a alocação de recursos na educação infantil.

O resultado do IEI para cada município é então aplicado ao valor estimado de complementação-VAAT a ser recebido para, posteriormente, se calcular o valor em reais que deverá ser aplicado em educação infantil conforme a fórmula abaixo.

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

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

$$(V) \sum_{i=1}^n \text{ R\$}Vaat_{edinf(i)}$$

Este somatório deve igualar ao valor total em reais a ser vinculado à educação infantil para um determinado exercício fiscal, ou seja, ao equivalente a 50% dos recursos globais destinados pela União à complementação-VAAT.

Como na prática é esperado um resíduo, resultado da diferença entre o montante equivalente a 50% dos recursos globais da complementação-VAAT e o resultado do somatório (V), este resíduo é então distribuído entre os municípios beneficiados pela complementação-VAAT de forma proporcional ao IEI de cada município. Toma-se o resíduo como percentual do total vinculado à educação infantil (resíduo%) e aplica-o ao indicador IEI corrigindo-o, para mais ou para menos, a depender do sinal do resíduo,

$$(VI) \text{ IEI}_i \text{ corrigido} = \text{IEI}_i (1 + \text{resíduo}\%)$$

Os valores em reais corrigidos a serem aplicados em educação infantil são calculados a partir dos indicadores corrigidos conforme a fórmula abaixo:

$$(VII) \text{ R\$}Vaat_{edinf(i)} \text{ corrigido} = \text{IEI}_i \text{ corrigido} * Vaat_{complementação(i)}$$

O procedimento acima de cálculo do resíduo, correção do IEI e correção do valor em reais a ser aplicado em educação infantil é executado tantas vezes quanto necessário para zerar o resíduo[1]. O resultado final obtido pelo IEI como proposto acima satisfaz às condições legais para o indicador de educação infantil

[1] Na simulação realizada na construção do IEI foi necessário apenas uma rodada de correção para zerar o resíduo e se atingir o valor global de 50% dos recursos da complementação-VAAT.

Considerações Finais:

A partir das disposições da Lei 14.113/2020 que estabelecem os critérios para a aplicação da nova complementação-VAAT da União, esta Nota Técnica apresenta uma proposta de indicador para a definição dos percentuais a serem aplicados na educação infantil pelos municípios beneficiados - o IEI.

Este indicador leva em consideração a taxa de cobertura da população de 0 a 5 anos e o nível socioeconômico dos educandos para estabelecer a parcela da complementação-VAAT que cada município beneficiado deverá direcionar para a educação infantil, como requer a nova legislação do Fundeb.

O IEI como proposto nesta Nota Técnica também assegura que o somatório das aplicações individuais dos municípios na educação infantil totalize 50% dos recursos globais da complementação-VAAT da União, como requer o §3º do art.212-A da Constituição Federal e seu desdobramento legal, o art. 28 da Lei 14.113/2020

#### 4. DOCUMENTOS RELACIONADOS

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Emenda Constitucional No 108, de 26 de agosto de 2020. Brasília, DF: DOU de 27/08/2020.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei No 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Brasília, DF: DOU de 25/12/2020 - Edição extra.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB 6/2010. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de outubro de 2010, Seção 1, p. 17.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. Nota Técnica: Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (INSE). Brasília: Inep 2015.

*Este conteúdo não substitui o publicado na versão certificada.*