



**Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação**

Associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos

Fundada em 26 de abril de 2011 - CNPJ 17.285.299/0001-70

## **Sem atendimento não há aprendizado. O VAAR é muito mais que resultado<sup>1</sup>**

Por meio desta Manifestação, a Fineduca defende que, na distribuição da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) VAAR seja levado em conta, num primeiro momento, a ampliação do atendimento escolar na educação infantil, no ensino fundamental e médio e na educação de jovens e adultos.

A COUN VAAR deve equivaler a, pelo menos, 2,5% do valor da contribuição dos entes subnacionais ao Fundeb. Sua implantação deve iniciar em 2023, com 0,75%, até chegar a 2,5% em 2026. Da complementação mínima da União, de 23% dos recursos estaduais, municipais e distrital, a complementação chamada de VAAR na Lei do Fundeb é assim definida na Constituição Federal: “[...] 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem 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**” (art. 212-A, *caput*, inciso VI, alínea c, grifos nossos).

Alguns segmentos, em especial aqueles ligados ao mercado, têm divulgado a falsa informação de que o “R” do termo VAAR significa *Resultados* dos estudantes em testes padronizados, pois, segundo a lógica subjacente, não se admite colocar mais dinheiro nas redes sem que haja evidências de melhoria de desempenho dos estudantes em provas. A complementação VAAR, porém, contempla também *Atendimento e Redução de desigualdades*, como citado acima.

---

<sup>1</sup> Manifestação elaborada pelos seguintes membros da diretoria da Fineduca: José Marcelino de Rezende Pinto, Nalú Farenzena, Adriana Dragone da Silveira, Márcia Aparecida Jacomini e Theresa Adrião.

Reitera-se, a COUN VAAR deve ser destinada a redes públicas que cumprirem algumas condicionalidades de gestão e apresentarem evidências de evolução em indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem, com redução das desigualdades, nos termos do **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, sistema este ainda não criado**. Este Sistema não deve ser confundido com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pois pressupõe dimensões de avaliação bem mais amplas.

As condicionalidades e indicadores para distribuição da COUN VAAR estão previstos na Lei 14.113/2020 (art. 5º, III e art. 14). Na metodologia de cálculo dos indicadores de evolução do atendimento e da aprendizagem com redução de desigualdades, há diversos indicadores e medidas a considerar e articular, segundo o que está estabelecido na Lei nº 14.113/2020, por exemplo, taxa de atendimento escolar e sua relação com a evasão, medida de equidade da aprendizagem. **Atendimento, aprendizagem e desigualdades na educação são dimensões a serem tratadas de modo responsável e articulado na concepção da distribuição da complementação VAAR.**

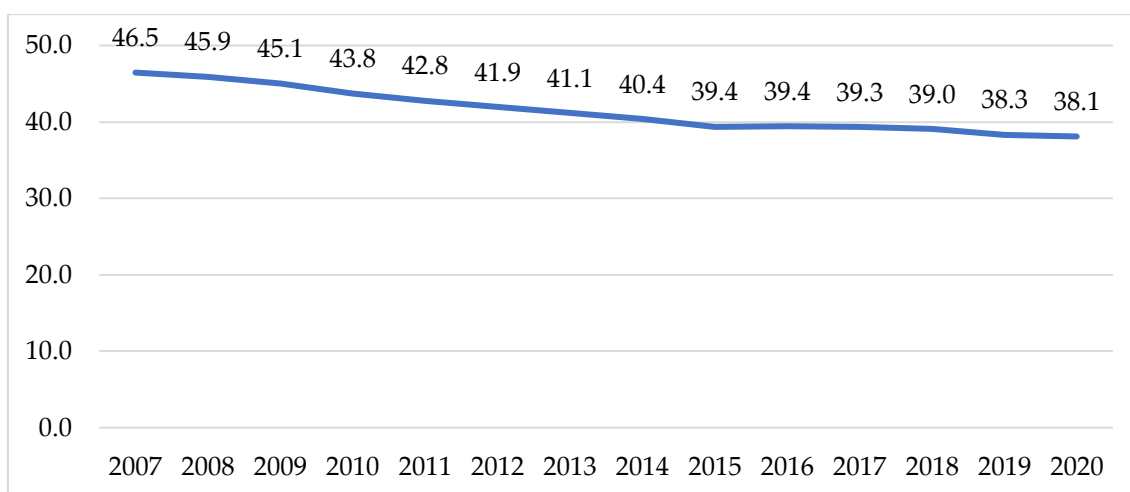
A redação da Lei nº 14.113/2020 choca-se frontalmente com o que consta no art. 212-A da Constituição Federal (inserido pela Emenda à Constituição nº 108/2020), em que, explicitamente, são determinados os critérios de (1) atendimento e (2) melhoria da aprendizagem, ambos levando em conta a redução das desigualdades: **Ora, como pode haver aprendizado para os milhões que estão fora da escola? Ademais: atendimento não se resume a taxa de escolarização, envolve também condições de oferta que precisam ser definidas e avaliadas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb).**

Estamos em dezembro de 2022 e ainda não foi divulgada proposta de indicadores para a distribuição da COUN VAAR, a qual é estimada em R\$ 1,8 bilhão em 2023 (4,5% de uma complementação total estimada em R\$ 40,0 bilhões no PLOA, Projeto de Lei Orçamentária, 2023). Dada a complexidade, bem como a inexistência do Sinaeb e o entendimento de que um amplo debate público sobre o tema é incontornável, **a Fineduca propõe que a complementação VAAR contemple, nos primeiros cinco anos, a evolução em taxas de atendimento e que seja definida uma metodologia de apuração dos indicadores de atendimento e aprendizagem com redução de desigualdades com ampla participação dos setores da sociedade civil da área da educação, além, obviamente, dos setores do Poder Público envolvidos no âmbito da Federação.**

## Considerações para justificar a proposta

- Houve **queda nas matrículas** da educação básica na vigência do Fundeb, puxada pela queda em EJA (redução de 2 milhões de matrículas entre 2007 e 2020) e Educação do Campo (fechamento de 34 mil escolas de 2007 a 2020).

Gráfico 1 – Evolução das matrículas públicas na educação básica – Brasil (2007-2020)



Fonte: Censo Escolar a partir da base LDE/UFPR

- Na educação infantil, etapa com forte impacto na trajetória e desempenho escolar, são os mais pobres, os que vivem na zona rural e os negros os grupos com menor acesso, como mostra a Tabela a seguir.

Tabela 1 – Perfil do atendimento escolar de crianças de 0 a 3 anos de idade – Brasil (2007, 2015, 2019)

Recortes	Taxa 0 a 3 anos		
	2007	2015	2019
Urbano	24	33	40
Rural	10	15	20
Branços	24	34	40
Negros	19	27	34
20% + ricos	41	52	53
20% + pobres	13	20	26

Fonte: PNAD/IBGE

- Há que considerar que os benefícios do acesso à educação infantil em instituições de qualidade são destacados por pesquisadores,

como Heckman (2016) e Barnett e Frede (2017). Pesquisas no Brasil também reforçam que o acesso à educação infantil de boa qualidade faz diferença nos resultados de aprendizagem nos anos posteriores (CAMPOS, 1997; CAMPOS *et al.*, 2011)

- **As metas** de taxas de atendimento estabelecidas no **Plano Nacional de Educação** (PNE, Lei nº 13.005/2014) para as etapas e modalidades da educação básica **não estão sendo cumpridas**, conforme tem sido apurado pelo INEP e Campanha Nacional pelo Direito à Educação (INEP, 2022; CNDE, 2022).
- O **desempenho de um estudante** medido através da nota de uma **prova** em uma avaliação padronizada é um **péssimo indicador** do trabalho de uma escola ou de uma rede de ensino, tendo em vista que mais de 70% desse desempenho é explicado pelo nível socioeconômico das famílias. Vincular recursos a desempenho escolar das redes de ensino é penalizar os que já são penalizados e premiar os premiados pelas condições econômicas, uma vez que é nos pequenos municípios do país e nas regiões mais remotas, marcadas pela ruralidade, que o desempenho é pior. Indicador de ‘resultado’ (palavra que não consta na EC 108/2020) que não leve em conta o nível socioeconômico (NSE) das famílias é uma fraude com os entes federados mais pobres e com maior população rural.
- **A desigualdades de resultado nas provas em larga escala não podem ser confundidas com aprendizagens, pois retratam parcialmente as aprendizagens no âmbito escolar**, pois contemplam somente parte dos conteúdos e habilidades ou competências trabalhados na escola (OLIVEIRA, 2013). Desde o Relatório Coleman (1966), o principal elemento explicativo da variação nos resultados dos testes em larga escala é o nível socioeconômico. Bourdieu e Passeron (1975) enfatizam as características extraescolares para se compreender a desigualdade nos resultados escolares, por meio do “capital cultural”. De acordo com Alves e Franco (2008, p. 41), “Qualquer análise sobre os efeitos das escolas e os fatores associados à eficácia escolar só faz sentido após o controle da influência externa do nível socioeconômico e cultural das famílias no desempenho dos alunos”.

- O Fundeb, ao mudar o critério do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no que toca à parcela dos recursos subvinculados, já penaliza os pequenos municípios que, agora, com base apenas nos ‘resultados’ serão novamente penalizados.
- O próprio MEC e entidades, como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), admitem os equívocos da regulamentação feita por uma lei, pasme-se, aprovada no dia 25 de dezembro, sem a devida participação dos principais interessados. A EC 108/2020 menciona explicitamente, como pré-condição para o estabelecimento do VAAR, a existência de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que deve ser criado por lei e que ainda não o foi.

Reiteramos que a **complementação VAAR** contemple, nos **primeiros cinco anos**, a evolução em **taxas de atendimento** e que seja definida uma **metodologia** de apuração dos indicadores de atendimento e aprendizagem com redução de desigualdades **com ampla participação** dos setores da sociedade civil da área da educação. Isso vale também para a formulação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, pois o VAAR depende dele.

## Referências

Alves, M. T. G.; Franco, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: Brooke, N.; Soares, J. F. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

Barnett, W.S., & Frede, E.C. (2017). Long-term effects of a system of high-quality universal preschool education in the United States. In H.P. Blossfeld, N. Kulic, J. Skopek, & M. Triventi (Eds.), **Childcare, early education and social inequality: An international perspective**. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Bourdieu, P.; Passeron, J. **A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1975.  
Campos, M. M. Educação Infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, n. 101, pp. 113-127, jul. 1997.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 13 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal

do [...] (ICMS), [...] para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) [...].

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 trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

CNDE. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanco do Plano Nacional de Educação.** Recortes e trajetórias dos indicadores de monitoramento. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2022. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/diagnostico-do-plano-nacional-de-educacao-2021-por-estados-racaetnia-e-genero/>

Campos, M. M. *et al.* A contribuição da Educação Infantil de qualidade e seus impactos no início do Ensino Fundamental. **Educ. Pesqui.** [online], 2011, v. 37, n., p. 1533.

Coleman, J. S. *et al.* **Equality of educational opportunity.** Washington: U.S. Government Printing Office, 1966.

Heckman, J.J. **The lifecycle benefits of an influential early childhood program.** 2016. Disponível em <https://heckmanequation.org/resource/research-summary-lifecycle-benefits-influential-early-childhood-program/>

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

OLIVEIRA, R. P. de (Coord.). **Análise das desigualdades intraescolares no Brasil.** Relatório de pesquisa. Cenpec: São Paulo 2013.

São Paulo, 07 de dezembro de 2022