

Brasília, 31 de Maio de 2016

Excelentíssima Senhor Presidente da República, Em Exercício

Submetemos à apreciação de Vossa Excelência projeto de Medida Provisória com o objetivo de realizar ajuste na ação de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família.

2. Trata-se do apoio disposto no art. 4º da Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, alterado pela MP 705, 2015, de 23 de dezembro de 2015, que busca estimular as matrículas de crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de forma a contribuir para o atingimento das metas de cobertura propostas para a educação infantil no Plano Nacional de Educação bem como a reduzir a desigualdade de acesso à creche entre as diferentes faixas de renda familiar.

3. A presente proposta acrescenta como público da ação as crianças beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC, nos termos da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Essa modificação procura incluir público prioritário do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, sobretudo diante do crescente número de crianças incluídas no BPC, em função da microcefalia decorrente de infecção pelo Zika Vírus.

4. A presente proposta, ainda, modifica a Lei 12.722, de 2012, introduzindo critérios de elegibilidade para o recebimento do apoio financeiro, nova sistemática de cálculo dos valores a serem repassados e estabelecimento de metas a serem perseguidas pelos entes, de forma a tornar a medida mais eficaz e efetiva.

JUSTIFICAÇÃO

5. A Constituição Federal determina, em seu Art. 208, que:

“Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...) IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

6. Determina também, em seu Art. 206, como princípio, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

7. A Lei 12.722, modificada em 2015 pela MP 705, dispõe, em seu art. 4º, sobre o apoio financeiro suplementar da União aos Municípios e ao Distrito Federal:

“Art. 4º São obrigatórias as transferências de recursos da União aos Municípios e ao

Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de zero a quarenta e oito meses cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, nos termos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e observados os critérios de elegibilidade definidos em regulamento.”

8. Os parágrafos subsequentes estabelecem a forma de cálculo da transferência obrigatória mencionada no *caput*, conforme recente modificação por Medida Provisória:

“§ 1º A transferência de recursos de que trata o caput será realizada com base na quantidade de matrículas de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito) meses cadastradas pelos Municípios e pelo Distrito Federal no Censo Escolar da Educação Básica cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, na forma definida em ato conjunto dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Educação.

§ 2º O apoio financeiro suplementar atenderá a educação infantil ofertada em estabelecimentos educacionais públicos ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público, em tempo parcial ou integral, conforme dados do Censo Escolar da Educação Básica.

§ 3º O valor do apoio financeiro suplementar corresponderá a até cinquenta por cento do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para educação infantil, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, por matrícula, atendidos os critérios de elegibilidade definidos em regulamento.”

9. A partir de dados obtidos junto ao Censo Escolar e ao Cadastro Único para Programas Sociais, observa-se que houve um aumento significativo da cobertura das crianças mais pobres no período subsequente ao estabelecimento da ação. O percentual de crianças de 0 a 48 meses do Bolsa Família matriculadas em creche passou de 13,9% (492,8 mil), em 2011, para 17,7% (636 mil), em 2014. Existe, ainda, um adicional de 71 mil crianças do Bolsa Família que estão na Educação Infantil, mas em uma etapa distinta da creche, perfazendo uma cobertura total de 19,7% das crianças em 2014.

10. Outro aspecto relevante a ser observado é o aumento da quantidade de vagas para o público alvo da Lei nº 12.722, tendo por unidade de análise os municípios. Se observado o período desde a entrada em vigor da Lei, em 2012, até o último Censo Escolar, em 2014, houve um aumento da quantidade de crianças do Bolsa Família matriculadas em creches em 2.576 municípios. Por outro lado, o Censo Escolar de 2014 também apontou que 2.357 municípios receberam recurso do Brasil Carinhoso e não ampliaram o número de crianças matriculadas.

11. Em relação à execução dos recursos, observa-se que do total de R\$ 1,45 bilhão transferidos entre 2012 e 2014, havia R\$ 476,3 milhões de saldo no conjunto das contas dos municípios em 31 de outubro de 2015. Ou seja, aproximadamente um terço dos recursos transferidos não haviam sido gastos. Com o pagamento da primeira parcela do exercício de 2015 em fevereiro de 2016, foram depositados mais R\$ 203 milhões nas contas dos municípios. Ainda assim, o saldo em abril de 2016 já era de R\$480,2 milhões. Ou seja, o desconto do saldo em conta introduzido pela MP 705/2015 produziu efeitos importantes sobre a gestão dos recursos dos municípios.

12. Em 2016, verificou-se, a partir do Censo Escolar 2015, que haviam sido matriculadas 755,8 mil crianças em creche, perfazendo a cobertura de 21,6%. Considerando-se as 77,8 mil crianças matrículas em pré-escola, a cobertura atinge 23,8%, para o total de 833,7 mil crianças matriculadas.

13. Mesmo com o incentivo estabelecido na Lei 12.722, de 2012, e o avanço no número de

matrículas, as diferenças entre os quintis de renda apontam uma grande desigualdade. Em 2014, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD mostrava que para o primeiro quintil de renda a cobertura das crianças de 0 a 48 meses em creches já era de 45%.

14. Os resultados até aqui obtidos apontam para a importância da existência de um mecanismo de indução à priorização da população mais pobre como medida para reduzir as inequidades de acesso e de oportunidades. Ao mesmo tempo, fica evidente a necessidade de aprimorar as regras do programa, de forma a induzir mais fortemente todos os municípios que recebem os recursos adicionais a ampliarem o número de matrículas de crianças do Bolsa Família.

15. Assim, o projeto de Medida Provisória ora apresentado estabelece nova sistemática de execução do programa, com a introdução de critérios de elegibilidade a serem aferidos, novos valores e formas de repasse do apoio financeiro, considerando aspectos relevantes como o aumento da quantidade de matrículas de crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada – BPC em creches no município, a cobertura do atendimento desse público e o saldo remanescente dos recursos transferidos pela ação em anos anteriores, além da adoção de metas para cada ente, de modo a cumprir o estabelecido no Plano Nacional de Educação – PNE.

16. A Meta 1 do PNE diz respeito à educação infantil:

Meta 1 universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

17. Para atingir as metas, a Lei nº 13.005 estabelece estratégias. Uma das estratégias para atingir a Meta 1 diz respeito à diferença de acesso entre os diferentes quintis de renda:

1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;

18. A minuta de MP em tela propõe como critério de elegibilidade o aumento no número de matrículas ou cobertura em creches de crianças de 0 a 48 meses cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família ou que sejam beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC. Com isso, apenas municípios que contribuam para a consecução dos objetivos da política pública estarão aptos a receber os recursos, criando um incentivo para a implementação de ações específicas que levem à ampliação do acesso das crianças do Bolsa Família e do BPC à creche.

19. A inclusão das crianças beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada é justificada por esse ser um dos públicos prioritários do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. A medida pretende considerar, inclusive, aquelas crianças que vierem a receber os recursos do BPC em função da microcefalia contraída a partir da infecção pelo Zika Vírus.

20. O cálculo do valor a ser repassado deve subtrair o saldo em conta do município relativo a todos os depósitos em anos anteriores. Essa cláusula tem por objetivo induzir os municípios a utilizarem os recursos no exercício, melhorando a qualidade do atendimento das crianças matriculadas na educação infantil. A cláusula excetua os pagamentos efetuados nos 12 meses anteriores, de forma a permitir tempo hábil para que os municípios utilizem os recursos.

21. A MP, ainda, introduz a ideia de pagamentos diferenciados aos entes elegíveis conforme o atingimento ou não de uma meta estabelecida em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, com validade a partir de 2018.

22. Por fim, a MP regula a situação transitória a ser aplicada para os anos de 2016 e 2017, nos quais ainda não será possível definir e divulgar a meta tempestivamente, de modo a permitir aos municípios e ao Distrito Federal se organizarem de acordo com os objetivos da política pública. Em vez de estabelecer uma meta e um pagamento variável conforme seu atingimento, farão jus aos recursos os entes que aumentaram pelo menos uma matrícula entre os períodos estabelecidos na norma. O aumento de apenas uma matrícula é uma forma não penalizar os municípios de pequeno porte, em que variações percentuais poderiam ser desafios muito grandes para a gestão do município.

23. Ainda no que diz respeito à situação provisória, a medida estabelece que municípios que tenham uma cobertura mínima de crianças do Programa Bolsa Família ou beneficiárias do BPC de 0 a 48 meses de 35% também farão jus ao recebimento do recurso em 2016 e 2017. Considerou-se que alguns municípios poderiam ter feito um esforço de inclusão das crianças mais pobres anterior à edição da Lei nº 12.722, de 2012, e que nos últimos anos não tenham aumentado números absolutos, mas ainda assim mantendo-se num patamar de 10 pontos percentuais acima da média nacional, contribuindo igualmente para avançar gradualmente e alcançar a meta de 50% das crianças na faixa etária matriculadas em creches.

Respeitosamente,

OSMAR GASPARINI TERRA