Nota Técnica sobre o Programa Brasil Carinhoso

A oferta da educação infantil pública é de competência exclusiva dos municípios, os quais enfrentam os seguintes desafios para conseguir ampliar a oferta nesta etapa, financiamento insuficiente; falta de estrutura das redes físicas; problemas com transporte escolar; entre outros.

A sistemática de financiamento da educação básica pública não tem acompanhado a evolução das demandas, apesar de avanços importantes no período recente: implantação do Fundeb; fim da desvinculação das receitas da União (DRU); repasse de recursos vinculados aos programas Brasil Carinhoso e ProInfância.

No caso do Brasil Carinhoso, instituído pela Lei nº 12722, de 3 de outubro de 2012, o programa mantém estreita relação com a gestão das redes municipais de ensino, devido ao importante suporte para o financiamento da educação infantil pública. Principalmente se considerarmos o determinado pela Meta 1 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/ 2014):

> "Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE."

O Brasil Carinhoso é um importante mecanismo para impulsionar a matrícula de crianças com idade entre 0 e 48 meses, ampliando o atendimento e promovendo equidade na oferta de educação. Apesar de sua importância e relevância, houve uma série de fatores que prejudicaram a implementação do programa:

a) atrasos nos prazos por parte do governo federal:

- sanção da Lei do Brasil Carinhoso - Lei 12722 - 3/ 10/ 2012

- publicação da Resolução n° 17 FNDE (normatiza a liberação dos recursos referentes ao ano de 2013) - 16/5/2013
- publicação da Resolução n° 1 FNDE (normatiza a liberação dos recursos referentes ao ano de 2014) - 29/9/2014
- publicação da Resolução n° 19 FNDE (normatiza a liberação dos recursos referentes ao ano de 2015) - 29/12/2015
- publicação da Resolução n° 1 FNDE (normatiza a liberação dos recursos referentes ao ano de 2015) - 18/2/2016

b) não abertura do sistema para prestação de contas referente ao primeiro ano, gerando uma série de incertezas junto aos gestores municipais;

c) mudança nas regras de aplicação:

- no primeiro ano (2013), os recursos poderiam ser investidos em custeio e capital. Esta regra foi alterada em 2014, para investimento apenas em custeio, sem a devida comunicação e repercussão dessa alteração junto aos gestores;
- em 2015, os recursos que estavam nas contas em outubro daquele ano foram descontados dos repasses feitos em 2016 (referentes ao ano de 2015), mesmo se estivessem comprometidos com processos licitatórios. Além disso, não foi respeitada a data limite do término do exercício financeiro de 2015 (31/12/2015).

Em 23 de dezembro de 2015, foi publicada a Medida Provisória 705/ 2015 propondo alterações à Lei 12722/ 2012 e, em 29 de dezembro de 2012, o Decreto 8619/ 2015 regulamentando a MPV 705/ 2015. Em janeiro de 2016, a Undime encaminhou correspondência ao então Ministro de Estado da Educação, Aloizio Mercadante, analisando os dois documentos legais e solicitando sua revogação.

Agora, em 31 de maio de 2016, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional a Medida Provisória 729/2016 propondo novas alterações à Lei 12722/ 2012. Novamente, tal processo sem consulta aos

Dirigentes Municipais de Educação causou estranheza e preocupação com suas definições.

Para cumprir a previsão constitucional do artigo 211, a União – por meio do Ministério da Educação, presta assistência financeira aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de programas que objetivam a melhoria da qualidade da educação e a ampliação do atendimento. A atual sistemática de financiamento da educação básica pública impõe limitações para imediata ampliação de vagas e efetiva melhoria da qualidade. Os recursos vinculados constitucionalmente para a manutenção e desenvolvimento do ensino não são capazes de atender simultaneamente essas duas demandas.

Dados do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), construído pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, demonstram que o investimento da matrícula de uma criança na educação infantil, em tempo integral, deveria alcançar em 2016 o valor de R$ 10.005,59 (Dez mil, cinco reais e cinquenta e nove centavos). Entretanto, o valor mínimo nacional do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb), neste ano está estimado em R$ 2.739,87 (dois mil, setecentos e trinta e nove reais e oitenta e sete centavos).

A quase totalidade dos municípios brasileiros tem no Fundeb a sua principal e quase total fonte de financiamento. Desta forma, como afirmado, o Programa Brasil Carinhoso concretizou-se em importante estímulo para auxílio no financiamento da educação infantil e mecanismo indutor para o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (Lei 13005/2014). Mas a vigência da Medida Provisória 729/2016 provoca redução no montante de recursos a ser destinado aos municípios e Distrito Federal e diminui o potencial a ser recebido

pelos municípios com menor capacidade arrecadatória e com maior dificuldade de ampliar o atendimento na educação infantil.

A MPV 729 inova propondo a assistência financeira para as matrículas das Redes Municipais e do Distrito Federal cujas famílias estão cadastradas no Programa Bolsa Família, agora o Brasil Carinhoso, e para as crianças de famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC, disciplinado pela Lei nº 8.742/1993. Porém, o impedimento estabelecido de não atendimento cumulativo poderá apresentar limitações de acesso ao programa.

As previsões de regulamentação da assistência financeira, antes dispostas no Decreto 8619/ 2015, são contempladas pela Medida Provisória 729/ 2016. Porém, um dos primeiros problemas apresentados é a previsão de que o valor das transferências será definido "por ato do ministro do Desenvolvimento Social e Agrário". Embora os recursos para a assistência financeira da União tenham como origem o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Social é inadmissível para a área da educação a previsão revestida de fragilidade como a apresentada na MPV 729/ 2016. Não é plausível que ato do Ministro do Desenvolvimento Agrário e Social defina valor e estabeleça a meta do número de estudantes a ser atendida pela rede de ensino. O correto é estabelecer a Lei nº 11494/ 2007 (Fundeb) como parâmetro para definição do valor único *per capita* a ser destinado e os dados do Censo Escolar e dos Planos Municipais de Educação como referência para acompanhamento do Programa e não como regra para recebimento de recursos.

Isso porque cada município tem uma realidade orçamentário-financeira, uma organização própria da sua rede e um número definido de profissionais da educação, tendo de cumprir o disposto em seu Plano Municipal de Educação. Portanto, não são as definições nacionais que podem prevalecer

sobre a realidade local. De igual modo, a definição para o valor *per capita*, apresentada na MPV 729/ 2016, a ser destinado no Programa Brasil Carinhoso fragiliza a gestão das Redes Municipais de Ensino e provoca insegurança aos gestores e profissionais da educação. A assistência financeira da União aos municípios e ao Distrito Federal deve ser por meio de valor único e não atrelada a regras de atendimento. Este condicionamento prejudica os municípios mais fragilizados devido à baixa capacidade de receitas e com maior dificuldade de ampliação do atendimento por causa da realidade local. A previsão da MPV 729/ 2016, infelizmente, provocará aumento da desigualdade na oferta e na qualidade da educação infantil pública.

Outro equívoco da Medida Provisória é a previsão de destinação dos recursos do Programa Brasil Carinhoso nos anos de 2016 e 2017. A regra de contemplação com 50% do valor aluno ano Fundeb para municípios que tenham cobertura em creche igual ou superior a 35% contempla apenas aqueles com maior capacidade de arrecadação e facilidade para ampliação de vagas por meio do conveniamento e não oferta pública. Esta é mais uma previsão que resultará na ampliação da desigualdade na cobertura do atendimento na educação infantil.

> "Art. 12-A. Excepcionalmente, nos exercícios de 2016 e de 2017, farão jus ao apoio financeiro suplementar de até cinquenta por cento do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para educação infantil, nos termos da Lei nº 11.494, de 2007, por matrícula, o Distrito Federal e os Municípios que:
> I - tenham ampliado o número de matrículas em creches de crianças de que tratam os incisos I e II do caput do art. 4º cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica; ou
> II - tenham cobertura de crianças de que tratam os incisos I e II do caput do art. 4º em creches igual ou maior a trinta e cinco por cento aos dados da edição do Censo Escolar da Educação Básica do ano anterior ao exercício em que ocorrerá a transferência do apoio financeiro suplementar." (MPV 729/ 2016)

Por fim, a nova Medida Provisória reproduz equívoco anterior ao estabelecer desconto dos saldos em conta do Programa Brasil Carinhoso quando de novo repasse. Permanece a injustiça porque a execução orçamentário-financeira depende de uma série de variáveis que muitas vezes não são do domínio e da competência única do gestor municipal da educação. O planejamento, a elaboração e trâmite e aprovação das Leis de Diretrizes e a Orçamentária Anual, bem como suas execuções, os processos licitatórios e a liquidação das despesas empenhadas podem seguir uma lógica temporal que resulte em saldo na conta do Brasil Carinhoso quando do momento de novo depósito. Descontar o saldo é punir duplamente.

Espera-se que o governo federal providencie alterações na Medida Provisória 729/ 2016 corrigindo os equívocos apresentados para evitar que dezenas de milhares de crianças brasileiras percam a possibilidade de concretizar o acesso ao seu direito à educação infantil.