

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2003

Insere novos parágrafos no art. 212, instituindo o Fundo Nacional da Educação Infantil (FUNAEI) e fundos municipais para atendimento a crianças de até três anos, e dá nova redação ao art. 239 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Acrescentam-se ao art. 212 da Constituição Federal os seguintes parágrafos:

“Art. 212.

.....
§ 6º Os Municípios instituirão fundos específicos para a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil, com o objetivo de assegurar o atendimento às crianças de até três anos de idade.

§ 7º Os fundos a que se refere o parágrafo 6º serão constituídos, entre outros recursos, por não menos de vinte e cinco por cento dos impostos a que se refere o art. 156.

§ 8º O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Infantil, destinado a complementar os recursos municipais voltados para o financiamento da educação infantil, será constituído por:

I – um por cento da receita do imposto a que se refere o art. 153, III;

II – um por cento da receita do imposto a que se refere o art. 153, IV;

III – seis por cento dos recolhimentos das contribuições a que se refere o *caput* do art. 239.

§ 9º A lei disporá sobre os componentes, a gestão, a fiscalização e os critérios de distribuição dos recursos vinculados aos fundos a que se referem os §§ 6º e 8º. (NR)”

Art. 2º O art. 239 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 239.** A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, a assistência em creches ao dependente de trabalhador e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

..... (NR)”

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor no primeiro dia do exercício subsequente ao de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal, no capítulo dos direitos sociais, em seu art. 7º, XXV, preceitua que “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais (...) a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas”.

No capítulo da educação, cultura e desporto, estabelece, no art. 208, IV, que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...) atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”.

Tradicionalmente, as crianças em idade de creche que necessitem de um cuidado extra-familiar são atendidas em instituições públicas ou comunitárias, ligadas administrativamente aos programas de assistência social, com apoio de autoridades de outras áreas, como a saúde, a justiça e a educação.

Um pequeno número de crianças, geralmente de estratos sociais superiores, tinha o privilégio de freqüentar creches – na maioria privadas e,

portanto, pagas – onde o enfoque não era mais o da assistência à mãe trabalhadora, mas o do direito da criança ao desenvolvimento integral, dentro de um projeto pedagógico que incorporava crescentemente os avanços científicos da puericultura, da pediatria, da psicologia, da nutrição e de outras ciências.

Durante a tramitação dos projetos de lei de diretrizes e bases da educação nacional, pouco a pouco se criou a consciência de que todos os brasileiros, independentemente de sua condição social ou familiar, têm direito à educação básica integral, do nascimento à maioridade.

Assim, a educação infantil, destinada às crianças até seis anos de idade, por força da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.294, de 20 de dezembro de 1996, passou a integrar a educação escolar básica, na qualidade de sua primeira etapa de oferta em estabelecimentos públicos e privados.

A mesma lei esclarece, em seu art. 4º, inciso IV, que “o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade”.

A educação infantil, pela primeira vez na história do País, mereceu um capítulo próprio na lei máxima da educação, com os seguintes artigos:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:
I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;
II – pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 31. Na educação infantil, a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro de seu desenvolvimento, sem objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Não obstante a importância que a Constituição e a LDB dão à educação infantil, é muito tímido o avanço de matrículas das crianças em estabelecimentos públicos, principalmente nas creches. Em 2002, de aproximadamente 14 milhões de crianças até três anos, somente 717.307

estavam matriculadas em escolas públicas. Os dados sobre matrículas em instituições privadas, inclusive comunitárias, são frágeis, porque prevalece a oferta de serviços em instituições não cadastradas no censo escolar do Ministério da Educação (MEC). Calcula-se que mais de 2 milhões de crianças de até três anos possam freqüentá-las. Os números oficiais do censo escolar registram, porém, somente 435.204 matrículas.

Note-se que a competência de oferta da educação infantil passou, por força do art. 11 da LDB, para a esfera municipal, embora a responsabilidade por seu financiamento caiba, de forma suplementar, aos Estados e à União.

Tornou ainda mais complexa a questão um dispositivo das disposições transitórias da LDB:

Art. 89. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se aos respectivos sistemas de ensino.

Na verdade, as creches administradas e financiadas pela secretaria de ação ou assistência social dos Estados e Municípios foram deslocadas para as estruturas das secretarias municipais de educação, muitas vezes transferindo-se também o ônus para as verbas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), previstas no art. 212 da Constituição Federal.

Ao mesmo tempo, pela Emenda à Constituição (EC) nº 14, de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 60% dos 25% dos impostos vinculados à MDE nos municípios ficaram reservados exclusivamente ao ensino fundamental.

Se foi bom para a etapa obrigatória da educação básica, o Fundef acabou cortando ou limitando as fontes de financiamento da educação infantil. Tanto isso é verdade que, de 1997 para 2002, as matrículas em creches e pré-escolas públicas pouco avançaram. Pior, deslocaram-se para as redes municipais, comprimindo ainda mais seus gastos dentro dos 10% de impostos vinculados à MDE que, legalmente, poderiam ser aplicados na educação infantil.

A Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação, procurou contornar a dificuldade, na meta nº 8 do capítulo sobre financiamento:

Estabelecer, nos Municípios, a educação infantil como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.

Esta proposta nem resolve a situação dos municípios com melhor arrecadação, que já vivem os apertos da EC nº 14, de 1999, e das pressões da demanda da população por ensino fundamental e dos professores por melhores salários, nem muito menos a dos municípios pobres, cuja receita é insuficiente diante das necessidades da educação de suas crianças, jovens e adultos.

De outro lado, aumenta na sociedade a demanda por educação infantil, por duas razões principais:

- a) a urbanização e o ingresso das mulheres na força de trabalho as obrigam a contarem com as creches para o cuidado de suas crianças;
- b) a crescente falta de qualidade no ensino fundamental exige, em contrapartida, a matrícula das crianças na rede escolar em idade cada vez mais precoce, sob pena de aumentar o fosso das diferenças sociais que aparecem gritantes no desempenho dos alunos na alfabetização.

Essa situação, além de obrigar a difusão cada vez maior de alternativas de educação e cuidado das crianças menores, tem levado a vários tipos de propostas de financiamento. Algumas são muito tímidas, como a extensão da aplicação da receita do salário-educação à educação infantil. Calcula-se que poderia haver uma injeção de no máximo R\$ 500 milhões anuais, a serem retirados do ensino fundamental e divididos entre 5.561 Municípios, para atender às crianças até seis anos. Outras são muito ousadas, como a extensão do mecanismo do Fundef à educação infantil e ao ensino médio, o que oneraria a União com altas suplementações financeiras, dificilmente suportáveis, no momento, dentro dos recursos dos 18% de seus impostos vinculados à MDE.

A solução que trago à consideração dos membros do Congresso Nacional, por meio da presente Emenda à Constituição, visa concentrar a aplicação do esforço fiscal próprio dos municípios no atendimento de sua clientela de creche e criar, em nível federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Infantil (Funaei), que aglutine recursos de diversas fontes para suplementar os municípios no financiamento de suas creches.

Assim, dentro do marco tributário vigente, cada município passaria a contar com 25% da receita do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto de Renda Retido na Fonte de Servidores Municipais (IRRF-SM) para, obrigatoriamente, investir em creches ou instituições equivalentes que matriculassem crianças até três anos de idade. Esse dispositivo não somente faria crescer as verbas específicas para as creches municipais como criaria um vínculo mais imediato entre os contribuintes dos tributos municipais e os beneficiados. Já as receitas oriundas das transferências de impostos federais e estaduais – Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados-Exportação (IPI-Exportação), Lei Complementar (LC) nº 87, de 1996, Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto Sobre Veículos Automotores (IPVA) – continuariam regidas pelas regras atuais: 60% obrigatoriamente para o ensino fundamental e 40% para as duas primeiras etapas da educação básica, incluindo toda a educação infantil e o ensino fundamental de jovens e adultos.

O Funaei seria constituído, essencialmente, por uma percentagem da receita bruta do Imposto sobre a Renda (IR) e por outra que incide na arrecadação da contribuição social que alimenta o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cuja soma fosse suficiente não para a manutenção, mas para a complementação do financiamento das creches nos Municípios. Estes tributos, por sua natureza, se destinam às políticas sociais e de superação das desigualdades sociais e regionais, dentro do pacto federativo. No caso de 2003, 1% do IR geraria aproximadamente R\$ 650 milhões e 6% do PIS alcançaria cerca de R\$ 770 milhões, o que resultaria na disponibilidade para as creches de R\$ 1.420 milhões no Funaei. A lei federal que regulamentará o Fundo poderá ampliar as fontes de suas receitas – incluindo mesmo outros tributos de arrecadação menor ou menos estável que não cabem no texto constitucional - e, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, legislação própria poderá também disciplinar sua participação específica no financiamento das creches, cumprindo o princípio do regime de colaboração.

A participação de cada município nos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Infantil dar-se-á por critérios objetivos, na proporção direta da demanda ativa de cada um e na proporção inversa da arrecadação, considerando, como preceitua a LDB, em seu art. 75, § 1º, o esforço fiscal do ente federado, na forma da lei que irá regulamentar o Fundo. É desejável que a receita desse Fundo seja a maior possível – preservada a prioridade do ensino obrigatório –, de forma a que não somente haja uma significativa suplementação para aumento de cobertura, como também de

qualidade dos serviços de educação e cuidado. Para tanto, observou-se o princípio de que a educação infantil, como política pública, transcende a função ensino e abrange uma gama mais ampla de setores de responsabilidade social do Estado – e, portanto, merece recursos de várias fontes.

Esperando de todos o acolhimento às idéias centrais desta proposta, confio na sensibilidade das senhoras e dos senhores parlamentares, para que transformem em realidade o Fundo que poderá se tornar instrumento de inclusão efetiva de todas as crianças não somente na sociedade brasileira mas na comunidade escolar, a família ampliada que fundamenta nossa cidadania.

Sala das Sessões,

Deputada JANETE CAPIBERIBE