

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.426, DE 2019

Apensado: PL nº 4.875/2019

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para autorizar a instituição de programa de auxílio financeiro para famílias de baixa renda que não conseguirem matricular crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos de educação infantil, bem como para tornar obrigatória a divulgação de lista de espera de interessados em vagas nesses estabelecimentos.

Autor: SENADO FEDERAL - JOSÉ SERRA.

Relator: Deputado LUIZÃO GOULART.

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.426, de 2019 (PLS nº 466/2019), de autoria do ilustre Senador José Serra, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para autorizar o Distrito Federal e os Municípios a instituírem programa de auxílio financeiro para famílias de baixa renda que não conseguirem matricular crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos de educação infantil.

No art. 11-A, §1º, define-se que os recursos serão distribuídos a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com crianças de zero a cinco anos que não estejam matriculadas em unidades de ensino da rede pública ou conveniada e cujos pais ou responsáveis não recebam auxílio-creche ou pré-escolar de seus empregadores. O §2º estabelece que o auxílio tem caráter temporário e está limitado a três crianças por família. O gasto deve



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luizão Goulart
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221701558000>



ser comprovado com recibos mensais de pagamento. Por sua vez, o § 3º remete ao Poder Executivo a definição das demais condições para recebimento do auxílio e o valor a ser pago por criança.

O art. 11-B fixa que a criança cuja residência esteja próxima a estabelecimento público ou conveniado com vaga disponível não faz jus ao auxílio-creche. O mesmo critério se aplica às famílias que retirem os filhos de unidade pública ou conveniada.

O art. 11-C determina que o auxílio mensal poderá ser ajustado anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) por meio de Decreto, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

Em sua justificação, o autor argumenta:

A proposta é que, com esse auxílio, as famílias possam matricular seus filhos em estabelecimentos da rede privada, até que consigam a vaga em instituições públicas. Dessa forma, ganham as famílias e o ente da federação, que darão cumprimento às diretrizes constitucionais de obrigatoriedade de matrícula e de proteção à infância, mas sobretudo ganham as crianças, que poderão receber, desde a mais tenra idade e sem limitação relacionada às condições econômicas de seus pais, estímulos e cuidados necessários para o desenvolvimento cognitivo, psicomotor e emocional.

Apensado tramita o Projeto de Lei nº 4.875, de 2019, de autoria da nobre Deputada Paula Belmonte, que possui teor similar ao principal com duas diferenças: (1) concentra o auxílio financeiro para as famílias cujas crianças estejam na faixa etária da creche, de 0 (zero) a 3 (três) anos; e (2) consigna que as matrículas poderão ser realizadas em estabelecimentos privados de educação infantil.

A autora do Projeto de Lei nº 4.875, de 2019, apensado, justifica:

Por meio desta Proposição, sem ferir a autonomia constitucional dos entes federados, pretendemos estimular o Distrito Federal e os Municípios – entes federativos que devem oferecer a educação infantil – a instituir, condicionado à disponibilidade orçamentária e financeira e sem prejuízo dos recursos destinados à educação básica pública, programa de



auxílio financeiro destinado à matrícula de crianças de 0 a 3 anos de idade em estabelecimentos privados de educação infantil.

As proposições serão analisadas pelas Comissões de Educação; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação (art. 54 do RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD), estão sujeitas à apreciação do Plenário e tramitam em regime de prioridade (art. 151, II RICD).

Neste momento, cabe a esta Comissão de Educação a análise de mérito educacional. Não houve apresentação emendas no prazo regimental.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

As proposições em exame têm o mérito de destacar a questão do acesso à educação infantil, oferecendo alternativa para a expansão prevista no Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), o qual prevê, em sua meta nº 1, a universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE, em 2024. Por se dedicarem à matéria tão relevante para aprimorar o acesso à educação infantil, elemento basilar para o desenvolvimento das crianças, os autores dos projetos de lei em análise merecem nossas congratulações.

É fato que a expansão da educação infantil ainda representa um grande desafio para os Municípios brasileiros, sobretudo em relação às creches, cujos custos são altos e contam com financiamento insuficiente. Todavia, em que pese o mérito da iniciativa, precisamos nos deter a aspectos técnicos que ensejam a não aprovação das proposições.

O art. 213 da Constituição Federal afirma que os recursos públicos serão destinados às redes públicas, prevendo tão somente a exceção



de financiamento de bolsas em instituições privadas sem fins lucrativos, vejamos:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, **podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas**, definidas em lei, que:

I - **comprovem finalidade não lucrativa** e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Considerando que a Constituição admite a destinação de recursos públicos a entidades sem fins lucrativos – de forma a atender demanda que extrapola à capacidade da rede pública de educação básica – como única exceção à regra geral contida no *caput* do art. 213, resta evidente que não é possível permitir, por meio de lei ordinária e sem ferir o texto constitucional, que o Distrito Federal e os Municípios destinem recursos públicos ao setor de educação privado com fins lucrativos para matrícula de crianças na educação infantil.

A substituição do uso de bolsas de estudos pelo de auxílio financeiro a ser repassado às famílias – isto é, um programa de *vouchers* –, para usar a expressão em língua inglesa que caracteriza esse tipo de política pública, não altera os contornos definidos no ordenamento constitucional a respeito da destinação dos recursos públicos. Trata-se, em suma, de medida que se reveste de óbice de inconstitucionalidade.

Ainda que se remeta à análise de constitucionalidade pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania ou que se considere que o art.



213 não é um obstáculo de fato à implementação do *voucher*, é oportuno discutir também o mérito da proposta.

A oferta de educação infantil em creches (para crianças de até três anos de idade) e pré-escolas (para as crianças de quatro a cinco anos de idade) está a cargo dos municípios, nos termos da LDB (arts. 11, V, e 30), cabendo à União, em colaboração com os entes subnacionais, estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil (art. 9º, IV) e prestar assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas de ensino, exercendo sua função redistributiva e supletiva (art. 9º, III).

Se aos Municípios cabe atuar prioritariamente na educação infantil (art. 211, §2º), conforme define a Constituição, não parece ser necessário que a LDB autorize e detalhe a implementação de programa destinado a organizar a oferta da educação infantil.

Os PLs nº 2.426, de 2019, e 4.875, de 2019, têm o mérito de destacar a questão do acesso à educação infantil, oferecendo alternativa para a expansão do atendimento às crianças de até cinco anos, prevista na meta 1 do Plano Nacional de Educação. Não obstante, valem algumas reflexões sobre a solução proposta.

Em relação à pré-escola, o monitoramento realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) sobre o cumprimento da meta 1 do PNE, aponta evolução do indicador de cobertura escolar da população de 4 e 5 anos no período de 2004-2018, evidenciando um crescimento contínuo de 72% para 93,8%, embora a meta estabelecida para 2016 de universalização não tenha se concretizado. Segundo o Inep, para que a meta fosse alcançada, cerca de 450 mil crianças entre 4 e 5 anos de idade precisariam ter sido incluídas na pré-escola em 2016. Ao seu turno, o último Relatório¹ aponta que “para se atingir a Meta 1 do PNE é necessária a inclusão de cerca de 1,5 milhão de crianças de 0 a 3 anos em creche e cerca de 330 mil crianças de 4 a 5 anos em pré-escola”.

Entre 2014 e 2018, a matrícula total dos anos iniciais do ensino fundamental, em virtude do comportamento da demografia brasileira, foi reduzida de 15.805.134 para 15.176.420. Assim, em 2018, tínhamos 628.714 matrículas a menos nos anos iniciais do ensino fundamental (EF 1).

1 Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação. Sumário Executivo. Brasília: Inep, 2020, p. 21.
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luizão Goulart
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221701558000>



Considerando que a infraestrutura escolar destinada à pré-escola não se distingue de forma significativa daquela utilizada pelos anos iniciais do fundamental, pode-se inferir que uma parte da demanda de 450 mil crianças a serem incorporadas ao sistema escolar poderia se beneficiar dessa redução de matrículas no EF1. É fato, contudo, que não há um mapa da distribuição geográfica desses processos entre oferta e demanda.

Outro ponto a ser avaliado é ponderar se a oferta de auxílio financeiro é estratégia adequada para alcançar o público que está atualmente fora da pré-escola. Os dados do Inep mostram que era de 90% a taxa de frequência à pré-escola dos 20% mais pobres em 2016. Há alguma discussão acumulada entre especialistas da educação apontando que parte das crianças de 4 e 5 anos fora do sistema escolar podem estar inseridas em famílias em condições de vulnerabilidade, para as quais não basta a simples disponibilização de vagas. Em função disso, o PNE prevê estratégias relacionadas à busca ativa, ao atendimento adequado das populações do campo, indígenas e quilombolas e à prioridade de acesso à criança com deficiência, vejamos:

1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;

1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;

1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;

1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;



Em relação às creches, a situação é um pouco mais complexa. É sabido que em muitas localidades do País há uma demanda por vagas em creche superior à oferta disponível, sobretudo nos Municípios mais populosos e urbanos. Para lidar com essa realidade, o PNE estabelece estratégias voltadas para a identificação de demanda que efetivamente se verifica em cada Município, que pode variar de forma significativa: a estratégia 1.4 prevê o estabelecimento de normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches. O Plano inclui ainda o levantamento da demanda por creche (1.3) e da demanda manifesta (1.3 e 1.16). **Desse modo, seria mais racional, antes de introduzir um novo mecanismo de financiamento de oferta de vagas, cumprir os passos já delineados pela legislação para dimensionamento e planejamento do atendimento da demanda da educação infantil, em especial nas creches.**

Importa notar que grande parte da oferta de educação infantil, bem como das demais etapas da educação básica, é financiada com base na remuneração das matrículas contabilizadas no censo escolar, conforme o que dispõe o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Após grande mobilização social e com votação expressiva nas duas Casas do Congresso Nacional, a Emenda Constitucional (EC) nº 108, de 2020, tornou o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento que destina parte dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna dos profissionais da educação. O Novo Fundeb possui inovações relevantes para aprimorar a equidade educacional. Fortalece-se a solidariedade federativa por conta do aumento gradual da complementação da União, que parte dos atuais 10% para 12% em ano de 2021 e alcança 23% em 2026. De forma a não acarretar perdas para os Estados mais vulneráveis, que hoje recebem a complementação da União, o novo mecanismo manteve as mesmas regras para 10% da complementação e inovou nos 13% adicionais.

Ao tomar como referência o chamado valor aluno ano total (VAAT) para outros 10,5% da complementação, a intenção é distribuir recursos



com base na efetiva capacidade de financiamento de cada ente federado, de forma a distribuir os recursos, não mais por âmbitos estaduais, mas por redes de ensino, justamente para atingir as redes de maior vulnerabilidade. Essa inovação decorreu da discussão da matéria no Congresso Nacional. Identificaram-se Estados que não recebem a complementação da União cujas redes municipais possuem um valor aluno ano inferior e necessitariam de complementação por meio de redistribuição aprimorada – isso ocorria em Minas Gerais, por exemplo. **Destacamos que 50% dos recursos globais da complementação VAAT serão destinados à educação infantil. Esta última inovação, no que tange a uma maior destinação de recursos para a educação infantil, merece nossa atenção, principalmente no que diz respeito à presente análise dos PLs nº 2.426, de 2019, e nº 4.875, de 2019.**

A Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo Fundeb, dispõe:

Art. 7º

§ 3º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no caput do art. 212-A da Constituição Federal:

I - em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas **sem fins lucrativos** e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas:

a) **na educação infantil oferecida em creches** para crianças de até 3 (três) anos;

§ 4º As instituições a que se refere o inciso I do § 3º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e o atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - **comprovar finalidade não lucrativa** e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou na modalidade previstas no § 3º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou na modalidade previstas no § 3º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V - ter Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social, na forma de regulamento. (grifos nossos)



Com as recentes mudanças constitucionais e legais, temos um quadro positivo de maior destinação de recursos à educação infantil, o que possibilitará aumento de matrículas em creches. Ressalte-se que a Lei nº 14.113, de 2020, em obediência ao texto constitucional, veda a distribuição de recursos públicos a instituições de ensino com fins lucrativos, o que evidencia o óbice de constitucionalidade das duas Proposições sob nossa relatoria.

Quanto ao mérito, parece de todo temerário financiar serviços educacionais voltados para crianças de até cinco anos em que não se exige credenciamento prévio e em que há baixo controle/supervisão/avaliação da qualidade dos serviços ofertados, sobretudo se considerarmos que o público-alvo da proposta são as crianças de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. A combinação de um público com menor poder de vocalização de demandas e baixa exigência em relação à qualidade dos serviços e uma oferta pouco controlada pelo Poder Público não suscita bom prognóstico de resultados.

Por fim, há que se considerar ainda dois aspectos. O equilíbrio e a coexistência do setor privado sem fins lucrativos e dos estabelecimentos de ensino com finalidade de lucro nesse novo cenário instituído pelas proposições em exame. Embora seja complexo fazer previsões sobre o comportamento desses segmentos, é de se pensar se a medida não tenderá a inibir, no longo prazo, o desenvolvimento e a manutenção do setor sem fins lucrativos na área de educação.

O segundo e último aspecto diz respeito às dificuldades/impossibilidades de integrar essas instituições privadas – que receberão alunos com *vouchers* – às políticas de rede relacionadas ao currículo, à formação continuada de professores, a oferta de programas suplementares etc.



Ante o exposto, ao passo que louvamos a preocupação com a educação infantil demonstrada pelos autores da matéria, respeitosamente votamos pela rejeição do PL principal, nº 2.426, de 2019, e pela rejeição do PL apensado, nº 4.875, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado LUIZÃO GOULART
Vice-Líder Solidariedade/PR
Relator

