

NORMATIZAÇÕES FEDERAIS E A OFERTA DE MATRÍCULAS EM CRECHES NO BRASIL

MARIA DO CARMO MEIRELLES TOLEDO CRUZ

MARTA FERREIRA SANTOS FARAH

NATASHA BORGES SUGIYAMA

RESUMO

Este artigo analisa os efeitos dos atos normativos da União para apoiar municípios na oferta de vagas em creches. Mostra evoluções incrementais, impacto nas matrículas (2001-2013) e variação considerável entre os estados. Identifica que parte da regulamentação federal é uma forma de coordenação federativa, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e que parte são programas que contribuem na ampliação de vagas, como a Ação Brasil Carinhoso. Este artigo também aponta que a meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação, de atendimento de 50% das crianças em creches, está longe de ser cumprida.

PALAVRAS-CHAVE POLÍTICAS PÚBLICAS • FEDERALISMO • COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA • EDUCAÇÃO INFANTIL.

* Este artigo é a reformulação dos trabalhos apresentados por Cruz e Farah (2014a; 2014b) no *2014 Congress of IIAS Program*, realizado em Ifrane, Marrocos, de 13 a 17 de junho de 2014, e no *XXXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - (EnANPAD) 2014*, ocorrido no Rio de Janeiro, de 14 a 17 de setembro de 2014. Contou com contribuições de Ciro Biderman, professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP); de Catherine R. Merchán, Fernanda Becker e Thomaz Barbosa, pesquisadores e alunos do programa de mestrado e doutorado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP; de Fátima Fernandes de Araújo, técnica do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam); de Dayane Fernandes, aluna de Ciências Sociais da Universidade de São Paulo (USP); e de pareceristas anônimos desta revista.

RESUMEN

Este artículo analiza los efectos de los actos normativos del gobierno federal para apoyar a los municipios en la oferta de plazas en guarderías. Muestra evoluciones incrementales, impacto en las matrículas (2001-2013) y considerable variación entre los estados. Identifica que parte de la reglamentación federal es una forma de coordinación federativa, como el Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), y que parte son programas que contribuyen para ampliar el número de plazas, como Ação Brasil Carinhoso. Este artículo también señala que la meta establecida por el Plano Nacional de Educação, de atender al 50% de los niños en guarderías, está lejos de llevarse a cabo.

PALABRAS CLAVE POLÍTICAS PÚBLICAS • FEDERALISMO • COOPERACIÓN INTERFEDERATIVA • EDUCACIÓN INFANTIL.

ABSTRACT

This article analyzes the effects of the Union's normative acts to support municipalities in supplying places in day care centers. It shows incremental evolution, impact on enrollment (2001-2013) and a high disparity among the states. It identifies that part of the federal regulations consist of a form of federal coordination, such as the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), and another part consists of programs that contribute to the expansion of openings, such as the Ação Brasil Carinhoso. The paper also points out that the goal to attend 50% of the children in day care centers, established by the Plano Nacional de Educação, is far from being reached.

KEYWORDS PUBLIC POLICIES • FEDERALISM • INTER-FEDERAL COOPERATION • CHILDREN EDUCATION.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) definiu um padrão de relações intergovernamentais, novo na história da república brasileira, com forte diretriz pró-descentralização, e o estabelecimento de um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas de governo (FRANZESE, 2010). O Sistema Brasileiro de Proteção Social foi redesenhado (ARRETCHE, 1999) e estão sendo implementados programas de descentralização de boa parte das políticas sociais (assistência social, saúde, ensino fundamental, entre outras), transferindo, “paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo” (p. 111).

O processo de descentralização não foi igual para todas as políticas sociais e localidades. No caso da educação, em alguns estados já havia uma oferta subnacional, e, em outros locais, transferiram-se atribuições do ensino fundamental para os municípios com processos diferenciados de municipalização (ARRETCHE, 1999, 2012).

Este trabalho se propõe a analisar a política de educação infantil, mais especificamente para a etapa de creche, e as

medidas que a União vem adotando para apoiar e induzir os governos locais a ofertarem vagas em creches. O objetivo é identificar se os atos normativos¹ da União pós-1988 impactaram a oferta de vagas em creches.

O artigo destaca a importância das normatizações federais na garantia das funções reguladora e equalizadora da União, discutindo em que medida normas, diretrizes, instrumentos institucionais e programas federais garantem certa uniformidade e parâmetros gerais nos processos de implementação de políticas públicas, bem como asseguram que os objetivos das políticas sejam mantidos levando em conta as especificidades e capacidades institucionais de cada localidade (ALMEIDA, 2000; ABRUCIO, 2005; BICHIR, 2011).

Nos últimos anos tem havido uma ampliação do interesse teórico e político pela coordenação federativa e pela (re)centralização (ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 1996, 2012; BICHIR, 2011, 2014; FRANZESE, 2010; LÍCIO, 2012; FARAH, 2012, 2013). As transformações nas diversas políticas setoriais e seus deslocamentos (do governo central para os governos subnacionais, e destes para o governo central) vêm merecendo atenção especial nas literaturas nacional e internacional (RICH; GÓMEZ, 2012; EATON; DICKOVICK, 2004).

Para alguns teóricos, há um processo recente de recentralização das políticas sociais; para outros, trata-se de um processo de coordenação federativa cujo objetivo é reduzir as desigualdades inter-regionais e intermunicipais. Na educação infantil e, em especial, na política de creche, no entanto, o debate é recente. Este artigo pretende contribuir para essa reflexão ainda incipiente.

Este trabalho identifica as diferentes competências dos entes federados no setor de educação, apresenta os principais atos normativos federais com impacto na oferta de creches e mostra como mecanismos de equalização e outros instrumentos têm alterado de forma incremental (LINDBLOM, 1959) a política de creches, aumentando a oferta de vagas. Realiza também uma análise das matrículas de 2001 a 2013 e sua evolução no decorrer do período analisado, e finaliza mostrando que está em curso um processo incremental de construção de ações coordenadas visando à expansão de

¹ Atos normativos compreendem a CF, Emendas Constitucionais, leis, resoluções, programas e outras ações da União para apoiar os governos locais na oferta de vagas em creches.

vagas em creches. A própria implementação da política indica avanços e dificuldades, o que, por sua vez, gera a promulgação de novos atos normativos que apontam para novos avanços.

A ESCOLHA DA POLÍTICA DE CRECHE E SUA EVOLUÇÃO RECENTE

A política de creche foi escolhida para análise pela importância que tem assumido recentemente na agenda societária e governamental. Sua implementação exige um arranjo complexo que envolve a cooperação interfederativa (União, estados e municípios) e a participação de atores não governamentais (família, entidades, etc.). Além disso, a política de creche envolve um serviço complexo que se deveria articular com outras políticas, como as de assistência social, de gênero, de emprego e, sobretudo, de atenção à criança (saúde, esportes, lazer, cultura).²

² A integração das políticas para a infância, no Brasil, ainda é incipiente, pouco explorada e controversa entre profissionais e movimentos feministas.

A discussão vem sendo ampliada nesta década, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido para uma visão transversal da política.

Apesar de avanços nos últimos anos, o acesso ainda é restrito: 24% das crianças com até três anos estavam em creche em 2010 (ALVES; SILVA, 2013). A normatização e outros instrumentos de ação federal podem exercer papel importante na expansão, como ocorreu no ensino fundamental, contribuindo ao mesmo tempo para a ampliação do acesso e redução das desigualdades do serviço prestado.

Para entender a política de creches e sua evolução recente, é importante identificar sua trajetória anterior (legado de políticas prévias), incluindo as mudanças ocorridas nos instrumentos normativos e na engenharia operacional dessa política (ARRETCHE, 1999).

Deve-se lembrar que as primeiras unidades criadas no Brasil, no final do século XIX, estavam vinculadas a uma abordagem assistencialista, sendo atreladas a uma política de trabalho que visava a fornecer proteção aos filhos das mulheres de classes trabalhadoras (ROSEMBERG, 1984). As creches, portanto, não surgiram como política social de garantia de direitos de cidadania, mas como apoio às mulheres para lhes permitir o ingresso ao mercado de trabalho (MARCONDES, 2013).

Mesmo com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), criada em 1943, a oferta do serviço de creche era entendida

como garantia da amamentação, não sendo concebida como educação infantil (ROSEMBERG, 1984), e havia pouca oferta de vagas.

Na década de 1970 e início da de 1980, movimentos políticos, sindicais e de profissionais da educação uniram suas pautas reivindicatórias, e a educação passa a fazer parte de demandas comuns a esses grupos. A articulação de diversos atores no processo de resistência contra a ditadura teve papel decisivo no processo constituinte de 1988 e, mais especificamente, nas políticas para a infância, na revisão de seu significado (ROSEMBERG, 1994), na formulação de uma nova concepção a respeito da criança (e não mais do “menor”), centrada na noção de direitos. Nesse contexto, a creche passa a ser vista como um dos elementos constitutivos do direito à educação (Art. 208, IV), e não apenas como uma ação assistencialista associada à política do trabalho.

Na CF (e regulamentação subsequente), a educação é indicada como direito de todos e dever do Estado e da família (Art. 205 e 208), devendo ser promovida com a colaboração da sociedade. É reconhecida como um direito social fundamental e também como um direito público subjetivo, e consagra-se a sua universalização.

A creche é então inserida na política educacional:

A Constituição reconheceu como direito de educação à criança pequena - inédito na legislação brasileira - mediante a garantia de atendimento em creches e pré-escolas, das crianças de 0 a 6 anos de idade (Art. 208); bem como reconheceu como dever do Estado e do sistema público de educação, o atendimento em creches, incorporando-lhe, em decorrência, um caráter educativo, até então reconhecido como, basicamente, assistencial. (ARELARO, 2000, p. 51)

Ao ser definida pela Constituição como um direito da criança e dos trabalhadores urbanos e rurais (Art. 7º, XXV), a prestação do serviço de creche pode ser exigida do Estado.³

A CF estabeleceu as competências dos entes federativos em relação à provisão de serviços públicos. Em diversas áreas há sobreposição de atribuições e pouca clareza em relação à

3 A CF prevê meios à efetivação dos direitos com o Ministério Público e o Judiciário. Se o Poder Público não cumpre a sua obrigação, o interessado pode acionar o Judiciário e responsabilizá-lo (CURY; FERREIRA, 2010).

função da União, dos estados e municípios (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2012). Na política educacional, há competências comuns e compartilhamento de ações no ensino fundamental – entre estados e municípios (Art. 211, § 2º e §3º) – e no ensino médio – entre os estados e a União. A oferta de creches, por sua vez, é atribuição prioritária municipal, por determinação constitucional, devendo o município contar com cooperação técnica e financeira da União e dos estados.⁴ Destaca-se que é dever do Estado a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola (Art. 208, IV), mas facultada aos pais a inclusão das crianças em creche.

4 Os estados e a União não estão vedados pela CF de ofertarem vagas em creche.

5 O novo marco regulatório das organizações da sociedade civil, regulamentado pela Lei federal n. 13.019/2014 (BRASIL, 2014b), estabelece os mecanismos de parceria dos entes federados com o terceiro setor. A partir de sua implementação, prevista para julho de 2015, os municípios não mais firmarão convênios, mas sim termos de colaboração e de fomento com essas entidades. Estabelece regras para seleção das entidades e para etapas de execução, monitoramento e avaliação das parcerias. Há a exigência de chamamento público obrigatório, três anos de existência e experiência, entre outras mudanças.

Os órgãos municipais deverão planejar e acompanhar a parceria buscando o controle dos resultados previstos.

6 Desde o final da década de 1970, há um debate na literatura sobre a relação do Estado com a sociedade civil organizada e a redefinição de esfera pública (BRESSER-PEREIRA, 1999; SUBIRATS et al., 2012; FARAH, 2001). A discussão sobre os limites e potencialidades da atuação dos municípios na oferta de vagas em creches, por meio de convênios, está inserida nesse contexto.

Há atores que defendem a oferta exclusiva de vagas em creche pelo poder público. Na Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, foi deliberada a “ampliação da oferta de educação infantil pelo poder público, extinguindo progressivamente o atendimento por meio de instituições conveniadas” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, p. 68). Entretanto, outros avaliam que, neste momento, é necessário coexistirem a rede pública e conveniada, mesmo com as disparidades na oferta de serviços, para garantir a ampliação do acesso ao serviço. No presente artigo não será tratada a diferença de qualidade entre essas redes.

Os serviços de creche, por sua vez, podem ser oferecidos pela rede pública ou pela rede privada. A oferta pela rede privada se dá por meio de duas modalidades: a) lucrativa, em que a oferta é feita diretamente pelo setor privado, sendo regulada pelo mercado; e b) “sem fins lucrativos”, em que os serviços são ofertados por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, por meio, em geral, de convênios⁵ firmados com o Poder Público. Nesse caso, as creches conveniadas contribuem com a materialização da política municipal e ampliam a oferta de vagas.⁶ A rede privada deve cumprir as normas gerais da educação nacional, e o Poder Público é responsável por sua autorização e avaliação de qualidade (Art. 209).

A incorporação da creche à área de educação a partir da CF, com base em uma concepção centrada na noção de direitos, colocou a creche na agenda governamental (KINGDON, 2006). Como apontam diversos autores (KUGELMAS; SOLA, 1999; RODDEN, 2005), a descentralização não significa que os níveis de governo mais abrangentes deixem de exercer um papel em relação às políticas descentralizadas. No caso das creches, especialmente, a União exerce um papel central no processo de constituição dessa política. Normas e ações federais passaram, assim, a apoiar o município na ampliação da oferta de vagas.

ATOS NORMATIVOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A CF estabelece, como dever do Estado, a garantia do acesso à educação infantil, em creche e pré-escola. A creche é vista, portanto, como um direito da criança e também dos trabalhadores urbanos e rurais, e se torna um *locus* de educação, e não mais de assistência social.

À época da promulgação da Constituição, não estavam claras as atribuições do município em relação à creche; ele se responsabilizava apenas pelos programas de pré-escola, além da oferta do ensino fundamental (Art. 211, § 2º). No momento de proposição e homologação da CF, houve uma priorização da universalização do ensino fundamental, então ainda um grande desafio (FARAH, 1994). A educação infantil passou a receber maior atenção dos atores societários e governamentais mais recentemente.

Com a nova Constituição, ficou estabelecido que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizariam em regime de colaboração de seus sistemas de ensino (Art. 211), com suas respectivas redes, mas naquele momento não se criou um sistema único como ocorreu na política de saúde.

A CF definiu, ainda, que a União deveria empregar, no mínimo, 18% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Os estados, o Distrito Federal e os municípios, por sua vez, precisam aplicar, no mínimo, 25% (Art. 212) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.⁷

A União passou a formular e implementar a política educacional nacional, a elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE) e a articular os diferentes níveis e sistemas (municipais, estaduais e nacional), exercendo funções normativa, redistributiva e supletiva, em relação às demais instâncias educacionais. Os estados formulam e implementam políticas e planos educacionais próprios, em consonância com as diretrizes nacionais, e coordenam suas ações e as de seus municípios, entre outros atos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990) e, posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da

7 Pelo menos 50% dos recursos dos mínimos estabelecidos para a educação devem ser utilizados para assegurar a universalização do atendimento e remuneração do magistério no ensino fundamental (Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Educação (LDB) (BRASIL, 1996b) tornam claro que compete aos municípios garantir a materialização do acesso à creche, à pré-escola e ao ensino fundamental. Tais atos normativos incorporaram, portanto, a mudança de concepção sobre as creches – agora entendidas como um serviço educacional.

O ECA e a LDB explicitam uma nova concepção da infância e da adolescência, centrada na noção de direitos, em oposição à que prevalecera por várias décadas no país, de caráter assistencialista-repressivo (FERRAREZI, 1994). A perspectiva de direitos que, a partir da Constituição, passa a orientar diversas políticas sociais (assistência social, saúde, educação, dentre outras) estende-se também às políticas para esse segmento da população (FARAH, 2001).

No ECA, é estabelecido o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente envolvendo o poder judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, segurança pública, conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes e tutelares, entre outros atores. No que diz respeito à creche, o ECA estabelece que é dever do Estado garantir à criança o atendimento em creche (Art. 54, IV), definindo ações de responsabilidade quando houver ação ou omissão de um ator do sistema (Art. 208, III). Assim, quando o direito à creche não é garantido, é possível aos interessados o questionamento judicial (CURY; FERREIRA, 2010). Entretanto, o ECA, na sua promulgação, não explicitou a responsabilidade do município na oferta de creche.

A Emenda Constitucional (EC) 14/1996 (BRASIL, 1996a), regulamentada pela Lei federal n. 9.424/1996 (BRASIL, 1996c), estabelece explicitamente as atribuições dos entes federados, definindo que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Essa emenda modifica o financiamento da educação, criando um fundo de natureza contábil destinado à manutenção do ensino fundamental: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

A inovação da EC 14/1996 consistiu na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental público, que passou a vincular 15% dos recursos da educação a essa etapa de ensino, com distribuição automática de recursos,

de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre os governos estaduais e respectivos governos municipais (BRASIL, 2004; CARVALHO, 2014).

O Fundef não financiava a educação infantil e o ensino médio. Já era prevista, na Constituição, a vinculação de 25% das receitas dos estados e municípios à educação. Com essa emenda, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficavam reservados ao ensino fundamental. Os municípios poderiam utilizar os 10% restantes na educação infantil. O fundo deveria ter 60% de seus recursos reservados para a remuneração dos profissionais do magistério em exercício, e 40% para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos eram exercidos por conselhos instituídos especificamente para esse fim no âmbito estadual, do Distrito Federal e municipal. Além do controle social, é previsto o controle externo por meio dos tribunais de contas e a fiscalização das câmaras municipais.

A proposta era equalizar a atuação no ensino municipal, muito desigual nos diversos estados e municípios. O Fundef promoveu essa equalização (LACZYNSKI, 2003), a expansão da matrícula no ensino fundamental (AFONSO, 2004) e o aumento dos salários dos professores; a destinação de recursos funcionou como um estímulo à expansão desse nível de ensino e criou a obrigatoriedade de destinação de parte dos recursos recebidos para a melhoria da remuneração dos professores. Entretanto, restringiu a autonomia de estados e de municípios, pois focalizou a maior parte dos recursos no ensino fundamental (ARRETCHE, 2012; CARVALHO, 2014). Havia uma clara indução federal por meio do Fundef, estimulando o investimento na educação fundamental que não contemplava a creche.

A LDB, aprovada no mesmo ano da EC 14/1996, por sua vez, estabelece o ensino infantil até seis anos como a primeira etapa da educação básica⁸ (Art. 21, I). Inclui-se, de forma explícita, a creche como atribuição municipal, devendo a União e os estados apoiarem o município técnica e financeiramente.

⁸ Posteriormente, a faixa etária de abrangência da educação infantil foi modificada, envolvendo crianças até cinco anos.

Mostra, assim, que a educação na primeira infância passa a ser reconhecida. Entretanto, a LDB determina ainda que a prioridade de atuação municipal deve ser o ensino fundamental (Art. 11, V).

Fica definido que os sistemas municipais compreendem:

[...] as instituições do ensino fundamental, médio e de *educação infantil* mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; e os órgãos municipais de educação (LDB, Art. 18, *itálicos nossos*).

O sistema municipal envolve, portanto, todas as instituições públicas ou privadas que ofertam vagas na educação básica e os órgãos gestores da rede.

No caso das creches, pode ocorrer a participação da iniciativa privada, por meio de instituições sem fins lucrativos (entidades comunitárias, filantrópicas e confessionais), ou por meio da oferta direta no mercado. Neste caso de creches privadas lucrativas, o serviço é pago diretamente pelo cidadão.

A oferta indireta de vagas pelo Poder Público pode dar-se por meio de convênios com entidades filantrópicas, comunitárias e confessionais. Nas creches públicas ou nas conveniadas, o serviço é gratuito, assim como nos demais níveis de ensino, da educação infantil à superior.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000) também tem impacto sobre a ação municipal em relação às creches. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Dentre as mudanças introduzidas por essa lei, destaca-se a limitação da despesa total com pessoal a 54% da receita corrente líquida no Poder Executivo municipal. As creches são intensivas em mão de obra, o que impõe um freio à sua expansão, dados os limites estabelecidos pela LRF.

Outro ato normativo que influenciou a atuação municipal em creche foi o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 a 2010 (BRASIL, 2001), que determinava que os municípios atendessem em creche 50% das crianças com até três anos até 2010, estabelecendo padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições públicas e privadas de educação infantil e um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de educação infantil, determinando

formação mínima para os profissionais da educação. Preconizava a universalização da pré-escola até 2016.

O PNE trouxe ainda uma mudança importante para a política de creches: determinou a inclusão das creches (ou entidades equivalentes) no sistema nacional de estatísticas educacionais. Definia que os planos plurianuais dos entes federados fossem elaborados de forma a contemplar as metas do PNE e dos respectivos planos decenais (Art. 5º). O Plano estabelecia que os municípios deveriam priorizar a educação infantil na aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental (Item 11.3.8), mas não previa um instrumento que permitisse a colaboração da União e dos estados no cofinanciamento.

Novas legislações também influenciaram a educação infantil. A Lei federal n. 11.114/2005 (BRASIL, 2005) tornou obrigatória a matrícula no ensino fundamental aos seis anos de idade, e a Lei federal n. 11.274/2006 (BRASIL, 2006b) instituiu o ensino fundamental de nove anos. Assim, a criança de seis anos migrou da educação infantil para o ensino fundamental, possibilitando a abertura de novas vagas na pré-escola e na creche.

A EC 53/2006 (BRASIL, 2006a) altera a CF, definindo que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade” (Art. 208, IV), incorporando a ideia de direito à creche e de dever do Estado preconizados pelo ECA. Portanto, a sua oferta torna-se obrigação dos municípios.⁹

Essa emenda cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb),¹⁰ com regras similares ao Fundef. O financiamento para as creches foi então modificado, ocorrendo uma revisão da destinação do fundo – originalmente destinado exclusivamente ao ensino fundamental –, que passou a abranger a educação básica, incluindo, além do ensino fundamental, a educação infantil e o ensino médio. Há, portanto, um avanço na implementação progressiva do direito à educação, por meio do financiamento da educação infantil,

9 Há questionamentos referentes à obrigatoriedade da oferta de vagas em creche e esses têm gerado manifestações distintas por parte do Ministério Público e Judiciário. A maioria dos juízes paulistas (SILVEIRA, 2011) entende a educação infantil como uma obrigação constitucional que deve garantir o “efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo poder público” (CURY; FERREIRA, 2010, p. 87). O Supremo Tribunal de Justiça (STJ) também se tem manifestado seguindo essa linha. Um exemplo é o voto da Ministra Ellen Grace, que aponta a educação infantil como prerrogativa constitucional indisponível, e que o Estado “deve criar condições objetivas que possibilitem o acesso à educação infantil” (BRASIL, 2009b). As autoras deste artigo entendem que não há um questionamento sobre o reconhecimento do direito à creche e sim a atribuição de responsabilidade pela materialização do mesmo. Portanto, defendem a obrigatoriedade de oferta de vagas pelo município, pois a creche está assegurada como um direito da criança e da mulher trabalhadora e um dever do Estado.

10 O Fundeb é regulamentado pela Lei federal n. 11.494/2007 (BRASIL, 2007a) e Decreto n. 6.253/2007 (BRASIL, 2007b).

incorporando de forma incremental as matrículas dessa etapa de ensino.

Outras mudanças trazidas pela EC 53/2006 (BRASIL, 2006a), que criou o Fundeb, tiveram impacto na política de creches: a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios foi elevada de 15% para 20%; as obrigações de gasto do governo federal foram aumentadas (ARRETCHE, 2012); garantiram-se as cooperações técnica e financeira da União e dos estados nos programas de educação infantil e ensino fundamental, de responsabilidade dos municípios.

O Fundeb também busca equalizar nacionalmente a educação: a União apoia os estados e municípios, que não alcançam, com a própria arrecadação, o valor mínimo nacional estabelecido por aluno. Novas alterações nas relações interfederativas são introduzidas no setor da educação, com repercussões na oferta de creches. Segundo Carvalho (2014), o Fundeb propicia uma política indutora, ou seja, promove a especialização de cada ente federado em sua área de atuação prioritária, prevista na CF, reduzindo a autonomia de estados e municípios na oferta educacional, uma vez que a atuação em outras áreas acarreta custos sem repasses adicionais do fundo.

Em 2007, como parte das ações definidas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), então formulado, foi criado o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) que financia a construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos pelos municípios (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, s.d). O governo disponibiliza, assim, uma fonte de recursos para investimento em creches, complementando o incentivo dado pelo Fundeb, o qual financia apenas o custeio, por meio de matrículas, e não a expansão da rede (MARCONDES, 2013). Os municípios que aderirem ao programa devem optar pelos modelos construtivos propostos pelo programa e não podem fazer os seus próprios.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE, por sua vez, estabeleceu a

obrigatoriedade de formulação de Planos de Ações Articuladas (PAR). Os municípios deveriam formular planos que contemplassem os níveis de educação sob sua responsabilidade: o ensino fundamental e a educação infantil.

Em 2008, por meio da Lei federal n. 11.738/2008 (BRASIL, 2008), foi instituído um piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, abrangendo os profissionais de creche. A União complementa os valores quando o ente federativo não tem disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado. O objetivo é proporcionar melhoria da qualidade da educação por meio da valorização do professor, orientação já existente no Fundef e Fundeb.

Com a EC 59/2009 (BRASIL, 2009a), torna-se obrigatório o ensino dos 4 aos 17 anos, a ser implementado até 2016, com apoios técnico e financeiro da União. Essa obrigatoriedade coexiste com a creche como dever do Estado (Art. 208, IV) e, portanto, um direito já previsto no ECA desde 1990. A emenda em questão coloca como obrigatória a frequência das crianças a partir da pré-escola (Art. 208, I), facultando aos pais a sua inclusão em creche.

Essa emenda também reduz a lacuna da coordenação interfederativa, estabelecendo que o plano nacional de educação, de duração decenal, deve ser estruturado com o “objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades” (Art. 4º). Amplia, ainda, a abrangência dos programas suplementares (material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde), para todas as etapas da educação básica, o que inclui as creches.

Em 2010, o Proinfância é incluído no Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC-2), no eixo Comunidade Cidadã, indicando a inclusão da creche na agenda prioritária no governo federal (MARCONDES, 2013).

A partir de 2011, iniciam-se novas ações da União para apoiar os municípios na ampliação da oferta de vagas em creches. A Lei federal n. 12.499/2011 (BRASIL, 2011b) prevê

apoio financeiro da União aos municípios que criarem novos estabelecimentos públicos de educação infantil construídos com recursos de programas federais (Art. 1º, I). Não está previsto apoio para ações próprias, municipais ou estaduais (construção, com recursos próprios, ou estaduais, de novos estabelecimentos; a reestruturação da rede para ampliar o número de vagas sem abertura de novas turmas; a melhoria da qualidade na prestação desse serviço etc.). Estabelece, ainda, que esses recursos devem ser aplicados exclusivamente em despesas correntes para a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil pública.

Nova indução ocorre em 2012, por meio da Ação Brasil Carinhoso, do Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, [201-]b), que objetiva retirar da extrema pobreza todas as famílias com crianças até seis anos e, ao mesmo tempo, aumentar o acesso dessas famílias a creches e serviços de saúde. Com essa finalidade, a União modifica a lei que cria o Programa Bolsa Família (PBF), ampliando o benefício de transferência de renda às famílias com crianças de até seis anos; garantindo apoio financeiro às localidades que ampliam a oferta de vagas em creche e aumentando o valor do repasse para a alimentação escolar¹¹ (BRASIL, [201-]a).

¹¹ Com o Brasil Carinhoso, o valor repassado pela União para a alimentação escolar passa de R\$ 0,60, para cinco refeições, para R\$ 1,00. O valor é baixo, se considerados os custos. O Município de São Paulo gasta, em média, R\$ 6,00 por criança/dia (SÃO PAULO, 2013).

Com o Brasil Carinhoso, amplia-se o repasse do Fundeb em 50%, para aqueles que criam novas vagas em creches para crianças de até quatro anos beneficiárias do PBF em rede municipal própria ou conveniada com o Poder Público. Além de induzir a ação dos municípios na oferta de creches, o governo federal prioriza o público-alvo a ser atendido, focalizando as crianças mais pobres (BRASIL, [201-]a). Esse programa foi estabelecido após o diagnóstico de que 14,6% das crianças com até seis anos estavam em situação de extrema pobreza (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013). O adicional (50%) é repassado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por ser uma ação ligada à política de enfrentamento à pobreza.

A Lei federal n. 12.695/2012 (BRASIL, 2012a), por sua vez, permite que, na distribuição dos recursos do Fundeb, sejam computadas todas as novas vagas oferecidas pela rede pública e pelas instituições comunitárias, confessionais ou

filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Público (Art. 13). Amplia-se, em decorrência, o financiamento a essas entidades, uma vez que, até então, os recursos do Fundeb deveriam ser destinados exclusivamente aos serviços oferecidos diretamente pela rede pública.

A Lei federal n. 12.722/2012 (BRASIL, 2012b) expande ainda mais o escopo do custeio do Fundeb, permitindo aplicação de recursos no cuidado integral e na segurança alimentar e nutricional das crianças, além das despesas já previstas com manutenção e desenvolvimento da creche (Art. 4º, § 4º).

A ampliação da abrangência do custeio é demanda dos municípios, que consideram alto o custo da alimentação escolar e do cuidado integral, se considerados os valores repassados para o atendimento das crianças em creche (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2013). Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), os programas federais são subfinanciados, e o recurso repassado não cobre os gastos efetivos como é o caso, por exemplo, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). A suplementação do valor *per capita*, em 50%, e a permissão de utilização com alimentação escolar e com o cuidado às crianças, observa-se uma “escuta” do governo federal à demanda de municípios que reivindicavam mais apoio para custeio. Entretanto, essas modificações atendem apenas crianças do PBF, e não todas as matriculadas em creche.

Outra modificação criada para superar a falta de creches consiste na agilização do processo licitatório dos edifícios para sediar esses equipamentos. A Lei federal n. 12.722/2012 (BRASIL, 2012b) altera a Lei n. 12.462/2011 (BRASIL, 2011a), possibilitando que os sistemas públicos de ensino realizem licitações e contratos pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).¹² Com essa forma de contratação, objetiva-se agilizar o processo de licitação e de construção desses equipamentos. Procurou-se, assim, contornar um dos obstáculos à expansão da rede de creches: a morosidade dos processos licitatórios do setor público.

A Lei federal n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014a) aprova o novo PNE 2014-2024. Permanece a meta de ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender no

12 O processo construção de creche é lento e complexo. Exige a definição de terreno; elaboração de projetos arquitetônico, de engenharia e executivos e licitação para construção. O RDC é criado para agilizar os processos licitatórios previstos na Lei federal n. 8.666/1993 (BRASIL, 1993), e pretende tornar mais eficientes e econômicas as contratações públicas da Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Posteriormente, é ampliado para ações do PAC, incluindo obras e serviços de engenharia dos sistemas públicos de ensino, do Sistema Único de Saúde, e para estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo. Busca melhorar a relação entre custo e benefício para a Administração Pública. Para Fiuza (2012), as vantagens dessa legislação são a inversão das fases (julgamento das propostas precede a habilitação); a contratação integrada, que transfere para o contratado a responsabilidade pela elaboração dos projetos das obras; o cadastramento de fornecedores e a remuneração variável; entre outras. O contratado pode assumir a execução de todas as etapas da obra, mas fica responsável pelos riscos. Essas contratações devem respeitar normas especiais de proteção ao meio ambiente. Outras vantagens são: fase recursal única; orçamento estimado para a contratação é publicado após o encerramento da licitação, tendo caráter sigiloso, disponibilizado apenas para os órgãos de controle; pré-qualificação permanente; entre outras. Há a possibilidade da indicação de marca ou modelo, para a aquisição e bens, com a exigência de amostras do produto e certificação de qualidade desde que justificada. Ressalta-se que há uma ação do Ministério Público Federal questionando o Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade da lei.

13 O PNE 2001-2010 não atendeu às metas definidas para a creche.

mínimo 50% das crianças de até três anos até 2023.¹³ A universalização da pré-escola está prevista para até 2016 para as crianças de quatro a cinco anos de idade. A lei inova ao estabelecer que será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como será fortalecido o regime de colaboração entre os estados e seus respectivos municípios, com a inclusão de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado (Art. 7º, § 5º e 6º). Avança na discussão da qualidade, na orientação para a ampliação do acesso dos mais pobres às creches e no financiamento da educação pública, estabelecendo que, em até dez anos, o Brasil gastará 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação (meta 20 do PNE), entre outros pontos.

No Quadro 1, são apresentadas as principais ações do governo federal na área de educação que exercem um impacto nas creches. Desde a CF de 1998, a União vem criando atos normativos, mecanismos de financiamento ou programas e ações para induzir os governos locais a desenvolverem ações que ampliem a oferta de vagas em creches e para apoiá-los nessas ações.

QUADRO 1 – Principais atos normativos que influenciaram a política de educação infantil por período

ANTES DE 1988	CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	DÉCADAS DE 1990 E 2000	DE 2001 A 2010	APÓS 2010
<ul style="list-style-type: none"> - Creches fornecidas majoritariamente por entidades de assistência social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Educação infantil integra o sistema de ensino brasileiro. - A criança é considerada prioridade absoluta. - Creche é direito da criança. - Pré-escola e ensino fundamental prioritariamente de competência municipal. - Regras de financiamento. - Recursos vinculados: 18% de recursos orçamentários federais; 25% de estados; 25% de municípios e contribuição compulsória das empresas (salário-educação). 	<ul style="list-style-type: none"> - Educação infantil (creche e pré-escola) e ensino fundamental prioritariamente de competência municipal. - Educação infantil envolve creche (até 3 anos) e pré-escola (até 5 anos) e pré-escola (até 6 anos). - Criação do Fundeb, que não financia a educação infantil. - Despesa total com pessoal não pode exceder 60% da receita corrente líquida dos municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Educação infantil (creche e pré-escola) e ensino fundamental prioritariamente de competência municipal. - Educação infantil envolve creche (até 3 anos) e pré-escola (até 5 anos). - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. - Fundeb financia a educação infantil e os ensinos fundamental e médio. - Piso salarial nacional para os profissionais do magistério que trabalhem na educação básica pública. - Criação do Fundeb, que financia a educação infantil e os ensinos fundamental e médio. - Limitação dos gastos de custeio para manutenção e desenvolvimento da educação infantil. - Ampliação da complementação dos recursos da União de 1% para 10%. - Estabelecimento de metas de atendimento da educação infantil pelo PNE: 50% das crianças em creche até 2010. - Limites de gastos com pessoal e de empréstimos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Educação infantil (creche e pré-escola) e ensino fundamental prioritariamente de competência municipal. - Educação infantil envolve creche (até 3 anos) e pré-escola (até 5 anos) - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. - Fundeb financia a educação infantil e os ensinos fundamental e médio. - Apoio financeiro da União aos novos estabelecimentos públicos de educação infantil. - Ampliação de 50% do Fundeb para novos estabelecimentos e novas vagas que atendam crianças do PBF. - Fundeb inclui matrículas das instituições comunitárias, profissionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Público. - Recursos de custeio podem ser aplicados com cuidado integral e segurança alimentar e nutricional. - Apoio financeiro da União para construção de creches e aquisição de equipamentos. - Creches podem ser licitadas pelo RDC. - Estabelecimento de metas de atendimento da educação infantil pelo PNE 2014-2024: 50% das crianças em creche até 2023.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos trabalhos de Almeida (2000, 2005) e Arretche (2012).

Os atos normativos do governo federal sofreram transformações de 1988 a 2013 (Quadro 1). Foram utilizadas estratégias diferenciadas pelo governo federal para promover a coordenação de ações dos governos subnacionais. Promoveram-se normas que: a) restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais; b) definem responsabilidades ou competências dos entes da federação com relação à provisão e à gestão da política de creche; c) criam incentivos para que os governos subnacionais passem a assumir a responsabilidade de prover os serviços de creche (GOMES, 2009) e programas de apoio.

Foram redefinidas as próprias competências e obrigações dos governos municipais em relação à educação infantil, ampliando-se progressivamente a sua responsabilidade na política de creches. São exemplos desses atos o ECA, a LDB e a EC 14/1996. A participação das entidades conveniadas também foi estabelecida no processo, havendo um estímulo a sua participação por meio da permissão de utilização de recursos do Fundeb também para esse segmento da rede,¹⁴ mesmo com a deliberação na Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 de priorização da rede pública própria. Esse movimento acompanha o lugar que a creche passa a assumir na política educacional e também no debate sobre os direitos das crianças.

Normas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Fundef e o Fundeb, restringem a liberdade de gasto dos governos locais e induzem determinadas despesas. A União cria, ainda, mecanismos de equalização e apoia financeiramente (investimentos e custeio) a ação local, para que os municípios possam cumprir suas competências e atender beneficiários de programas federais prioritários. Com o Fundeb, o Brasil Carinhoso, o Proinfância, entre outros, o governo federal criou incentivos para que os governos municipais assumam a sua responsabilidade em relação à oferta de creches.

A seguir, procura-se verificar o impacto das normas federais, em especial do PNE, do Fundeb e do Brasil Carinhoso na expansão de vagas em creche. A análise considera as matrículas em creche de 2001 a 2013 nos 26 estados e no Distrito Federal, a taxa de atendimento de crianças em creche e os resultados do Brasil Carinhoso.

14 Paralelamente a esse movimento de estimular a oferta por vagas em creches conveniadas, a Conae deliberou que as matrículas em creches conveniadas devem ser congeladas em 2014, e essa modalidade de parceria deve ser extinta até 2018, assegurando a demanda por rede própria. A análise do impacto dessa determinação ultrapassa o escopo deste artigo.

ESTUDO COMPARATIVO DO ACESSO À CRECHE

Os censos escolares, principal fonte de dados sobre a situação do ensino no Brasil, passaram a incluir dados sobre creches apenas em 1998, e os primeiros dados então divulgados sobre o setor são parciais, não incluindo todos os estabelecimentos (SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL DO BRASIL, 2003). A partir de 2001, ano de aprovação da PNE 2001-2010, é possível consultar os dados sistematizados no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que diferencia creche e pré-escola, nas diversas redes de ensino.

O estudo do impacto da normatização federal nos municípios inicia contemplando as matrículas em creches de 2001 a 2013 por rede de ensino (municipal, estadual, federal e privada) nos estados.

Os dados de matrículas mostram crescimento de 147% entre 2001 e 2013; sendo de 31% entre 2001 e 2006, ano de aprovação do Fundeb, e de 71% entre 2007 e 2013 (Tabela 1).

TABELA 1 - Quantidade de matrículas em creche, por estado e rede de ensino (2001, 2006 e 2013)

ESTADO	2001						2006						2013					
	MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL	PRIVADA	TOTAL	MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL	PRIVADA	TOTAL	MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL	PRIVADA	TOTAL			
AC	1.783	171	0	61	2.015	2.582	0	0	219	2.801	6.146	0	0	422	6.725			
AL	5.654	142	0	3.007	8.803	8.217	0	0	2.804	11.021	20.435	0	0	6.301	26.736			
AP	527	161	0	1.183	1.871	561	194	0	841	1.596	2.200	0	0	1.118	3.318			
AM	4.927	0	0	2.731	7.658	10.062	18	0	2.582	12.662	16.155	0	0	5.692	21.847			
BA	40.189	5.343	0	7.708	53.240	60.864	4.110	0	16.044	81.018	88.574	0	0	28.381	117.005			
CE	58.230	254	16	26.386	84.886	67.531	86	16	22.657	90.270	97.445	17	17	37.080	134.678			
DF	0	601	33	9.787	10.421	0	610	35	12.667	13.312	0	43	43	23.665	25.274			
ES	22.872	0	0	3.672	26.544	30.344	0	81	4.518	34.943	59.812	87	87	6.653	66.552			
GO	14.262	91	89	8.920	23.362	22.889	0	53	11.957	34.899	39.261	66	66	16.730	56.057			
MA	19.395	0	0	7.495	26.890	29.473	0	0	16.153	45.626	62.809	0	0	22.013	84.822			
MT	13.181	323	0	1.882	15.386	21.800	467	0	4.412	26.679	37.206	0	0	7.119	44.701			
MS	10.116	1.336	0	3.458	14.910	15.449	1.583	0	5.225	22.257	36.327	0	0	9.651	46.199			
MG	35.065	32	0	56.413	91.510	58.068	24	0	65.641	123.733	138.629	0	0	106.830	245.459			
PA	26.493	608	118	2.650	29.869	27.516	622	0	3.317	31.455	37.316	0	0	7.885	45.019			
PB	12.410	1.961	0	1.507	15.878	15.692	2.022	0	3.118	20.832	26.145	114	114	10.373	36.669			
PR	59.338	135	104	31.381	90.938	71.937	6	88	35.014	107.045	122.331	66	66	43.170	165.567			
PE	16.726	87	0	15.454	32.267	23.705	349	0	23.570	47.624	38.147	0	0	40.295	78.785			
PI	20.151	1.893	0	4.037	26.081	17.816	0	42	4.476	22.334	31.125	0	0	4.501	35.626			
RJ	34.089	632	133	43.965	78.819	55.933	331	130	52.662	109.066	115.718	322	322	88.789	204.913			
RN	28.541	297	0	6.463	35.301	33.948	649	119	9.941	44.657	37.708	114	114	11.570	49.392			
RS	37.756	163	95	22.931	60.945	45.784	173	48	29.213	75.218	81.582	132	132	60.476	142.384			
RO	3.147	508	0	1.694	5.349	4.233	461	0	2.163	6.917	9.878	0	0	3.209	13.788			
RR	725	1.753	0	462	2.940	1.639	105	0	160	1.904	2.249	0	0	1.874	4.123			
SC	40.830	1.136	116	16.082	58.164	58.193	1.517	117	17.274	77.101	110.566	84	84	27.283	137.997			
SP	147.389	567	182	128.178	276.316	202.306	4.107	204	160.369	366.986	465.140	341	341	408.691	874.973			
SE	3.665	98	0	1.080	4.843	9.087	0	0	3.390	12.477	9.802	0	0	3.792	13.594			
TO	6.067	0	0	2.074	8.141	7.809	57	0	2.273	10.139	14.811	0	0	3.058	17.869			
Total	663.508	18.292	886	410.661	1.093.347	903.498	17.491	933	512.640	1.434.562	1.707.517	1.386	1.386	986.321	2.700.052			

Fonte: Elaboração das autoras com base nos dados do Inep (BRASIL, 2001-2013).

As matrículas federais cresceram, e as estaduais cresceram, mas as duas redes são pouco representativas. O Distrito Federal e os estados do Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo registraram incremento das matrículas federais no período. Em Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo, aumentaram as matrículas estaduais. O pequeno número de matrículas dessas redes sugere que se trata de atendimento a filhos de funcionários federais e estaduais ou de escolas de aplicação, mantidas pelas faculdades de educação de universidades estaduais e federais.

A rede de ensino que mais cresceu entre 2001 e 2013 foi a municipal (157%), seguida pela rede privada (140%).¹⁵ As matrículas municipais representavam 61%, 63% e 63% em 2001, 2006 (ano de aprovação do Fundeb) e 2013, respectivamente. O governo local é o principal provedor de serviços públicos de creche, confirmando o papel que lhe é atribuído pela normatização federal posterior à Constituição. Constata-se, no entanto, que, em que pese o crescimento da rede municipal no período analisado, o percentual que representa não sofre alteração substantiva. A não discriminação na rede privada entre conveniadas e creches ligadas ao setor privado dificulta auferir o incremento da oferta total de responsabilidade do município.

A rede municipal cresceu em todos os estados, exceto no Distrito Federal, que não possui rede municipal, mas prevalecem as desigualdades entre os estados. Há aqueles em que essas matrículas cresceram menos de 50%, como o Rio Grande do Norte (32%), e, em outros, mais de 260%, como Alagoas (261%) e Amapá (317%).

A rede privada também aumentou em todos os estados, exceto do Amapá. O aumento também é desigual. O Piauí registra, no período, crescimento de 11%, e a Paraíba, de 588%.

Na maioria dos estados, a rede municipal cresceu proporcionalmente mais do que a privada, exceto nos estados de Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe, em que a rede privada teve um incremento proporcional maior. O único estado com oferta maior de vagas na rede privada do que na municipal é Pernambuco.

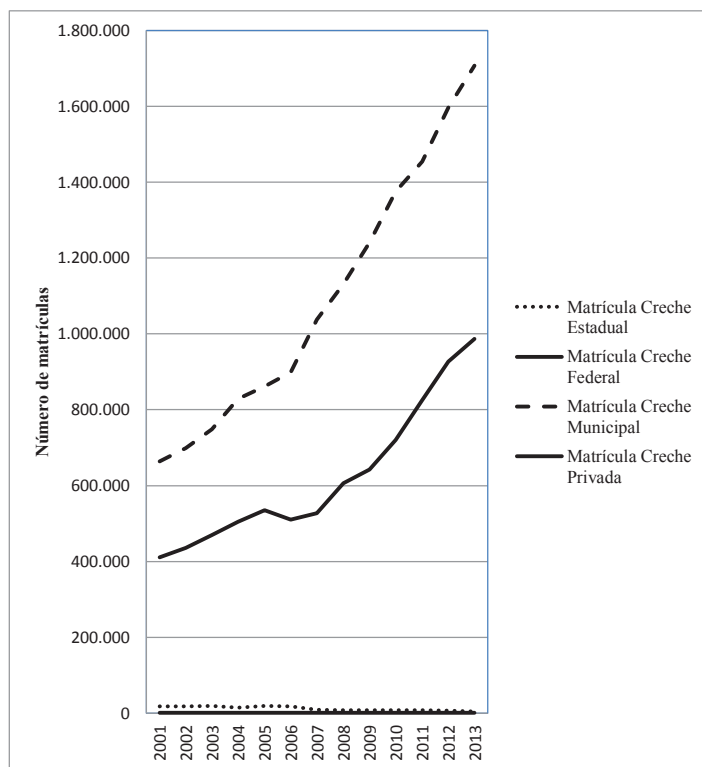
15 Inclui escolas privadas e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público.

Também há transformações no próprio período. De 2001 a 2013, verifica-se que a rede municipal cresceu proporcionalmente mais do que a rede privada, até 2006, ano de aprovação do Fundeb. Depois de 2006, o crescimento proporcional da rede privada é maior. De 2006 a 2013, o crescimento das vagas em creches privadas foi de 92%, superando a taxa de expansão de creches municipais (89%). Essa informação remete à necessidade de um estudo mais aprofundado para identificar que parcela dessas vagas da rede privada é oferecida pela rede conveniada, incluída no financiamento, após a promulgação do Fundeb.

Algumas hipóteses preliminares podem ser aventadas para explicar esse aumento da rede privada: a ampliação de matrículas em instituições conveniadas teria ocorrido em função da LRF que limita a 54% de gastos com pessoal, o custo menor da criança nas instituições conveniadas, aumento da matrícula na rede privada com fins lucrativos em função do crescimento do poder aquisitivo da população de maior renda no período recente, a necessidade de ter a criança na escola por razões de alteração de mercado de trabalho ou novos padrões familiares.

No Gráfico 1, é possível verificar o incremento de vagas no período analisado com alguns atos normativos selecionados: PNE, Fundeb e Brasil Carinhoso. Verifica-se um incremento de matrículas após aprovação do PNE, em 2001. Entretanto, a tendência de crescimento é acentuada após a aprovação do Fundeb, em 2006, e de sua regulamentação, em 2008.

GRÁFICO 1 - Quantidade de matrículas em creche, por rede de ensino (2001-2013)



Fonte: Elaboração das autoras com base nos dados do Inep (BRASIL, 2001-2013).

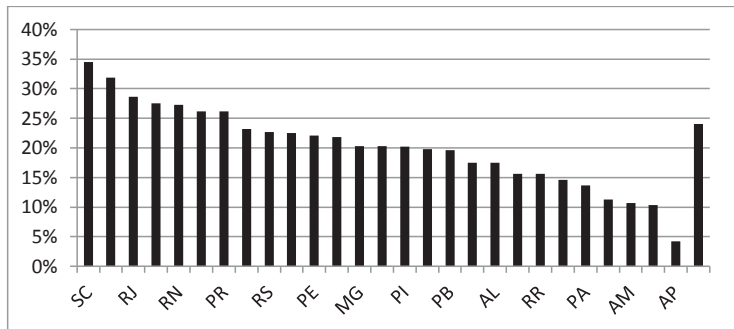
Foi observada, ainda, a partir de 2007, uma correlação entre a cobertura de atendimento e a existência do Fundeb, indicando que esse ato normativo teve impacto no atendimento. A correlação é maior a partir de 2008.

Ao analisar as matrículas de 2001 a 2013, observa-se que são ofertadas vagas em creche nas redes municipal e privada. Isso sugere que, se os instrumentos normativos federais foram capazes de induzir os municípios a incluir em sua agenda a oferta de creche, não foram capazes, por outro lado, de oferecer apoio suficiente para que a oferta direta pelos municípios se expandisse no ritmo definido pela política nacional. A expansão se deu com participação expressiva da rede privada, sendo necessários novos estudos para analisar o perfil dessa expansão e, no que se refere à rede conveniada, que tipo de apoio governamental a sustentou.

Nos limites deste artigo, não são analisadas as matrículas por município, para identificar as desigualdades intrarregionais, aspecto importante para compreender melhor as relações intergovernamentais e o desafio da coordenação federativa dessa política específica. Tampouco foi possível analisar a desigualdade intramunicipal entre as diferentes redes – a pública e a privada conveniada, também sob a responsabilidade dos municípios.

Outro aspecto pesquisado refere-se ao acesso à creche. Verifica-se, no Brasil, que, em 2010, 24% das crianças com até três anos estavam matriculadas (Gráfico 2). A desigualdade entre os estados é expressiva. Os estados que apresentam maior cobertura são Santa Catarina (35%), São Paulo (32%), Rio de Janeiro (29%) e Ceará (28%). Já os estados com menores coberturas municipais são Amapá (4%) e Roraima (10%).

GRÁFICO 2 - Taxa de atendimento de crianças com idades até três anos por estado (2010)



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos trabalhos de Alves e Silva (2013, p. 858).

Verifica-se uma “subpriorização” dessa etapa de ensino em relação ao ensino fundamental na oferta de vagas.¹⁶ Muitas localidades investiram primeiramente no ensino fundamental, em função de sua obrigatoriedade determinada pela legislação federal, pela indução dos governos estaduais de processos de municipalização e pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Posteriormente, os municípios iniciaram esforços para aumentar as matrículas de pré-escola e, mais recentemente, de creche.

16 Abrahão (2005) mostra que, do total de gastos, no Brasil, a educação infantil representava 11%, em 1995, e 9%, em 2002. Do gasto público em educação, o ensino superior fica com a maior parcela. No Estado de São Paulo, em 2012, dos gastos municipais com educação, 35% destinavam-se à educação infantil e 65% ao ensino fundamental (FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS; FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA; FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO, 2013).

Não foi possível, nos limites deste artigo, analisar a variação entre os estados quanto à matrícula em creches, aspecto que requer novos estudos de caráter explicativo que considerem aspectos como perfil de urbanização do estado e porte de seus municípios; inserção da mulher no mercado de trabalho e características do próprio mercado de trabalho; relevância da educação infantil e das creches na agenda local; importância do tema “direitos das crianças” na agenda estadual e existência de ação indutora por parte dos governos estaduais, dentre outros fatores.

A importância da indução federal também pode ser vista com a iniciativa da Ação Brasil Carinhoso, que suplementa em 50% o Fundeb, para atender a crianças do PBF em creche. Com esse programa, há a inclusão de crianças em situação de pobreza. Em 2012, primeiro ano do incentivo, são atendidas 261.890 “novas” crianças e 453.569, em 2013, representando um crescimento de 73%, no período. As matrículas de crianças do Brasil Carinhoso representam 10% e 17% do total de matrículas em 2012 e 2013, respectivamente, indicando um aumento do acesso das crianças mais pobres.

Dados do Brasil Carinhoso mostram que a expansão do atendimento em creches nesse segmento – crianças em situação de pobreza – também é desigual entre os estados (Tabela 2).

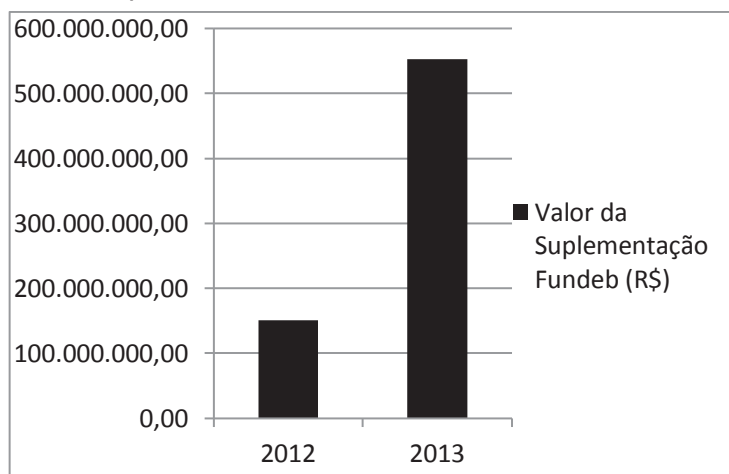
TABELA 2 - Quantidade de crianças do PBF atendidas no Brasil Carinhoso que receberam suplementação do Fundeb (2012 e 2013)

ESTADO	2012	2013	VARIAÇÃO
AC	610	1.987	226%
AL	3.424	8.055	135%
AP	272	632	132%
AM	1.403	3.837	173%
BA	17.694	33.640	90%
CE	21.216	43.107	103%
DF	0	1.976	-
ES	9.147	13.057	43%
GO	5.369	11.016	105%
MA	11.136	16.770	51%
MT	7.248	10.341	43%
MS	4.611	9.192	99%
MG	26.970	47.665	77%
PA	4.028	8.398	108%
PB	5.730	9.265	62%
PR	16.180	26.596	64%
PE	8.169	14.768	81%
PI	2.590	13.167	408%
RJ	11.241	28.057	150%
RN	10.502	16.376	56%
RS	13.263	19.198	45%
RO	1.420	1.760	24%
RR	216	498	131%
SC	7.444	11.549	55%
SP	65.165	92.814	42%
SE	2.126	3.069	44%
TO	4.716	6.779	44%
Brasil	261.890	453.569	73%

Fonte: Elaboração das autoras com base nos dados fornecidos pela Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, por meio de pedido ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) (os de 2013 não são finais) (BRASIL, 2014c).

Em 2012, inscreveram-se 2.246 municípios para receber suplementação do Fundeb por meio do Brasil Carinhoso. Em 2013, 3.450 localidades foram atendidas (62% dos municípios brasileiros). A suplementação financeira repassada aos municípios, por sua vez, passou de R\$ 151.074.200,27, em 2012, para R\$ 553.326.137,09 em 2013 (Gráfico 3).

GRÁFICO 3 – Valores repassados aos municípios de suplementação do Fundeb pelo Brasil Carinhoso (2012 e 2013)



Elaboração das autoras com base nos dados fornecidos pela Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, por meio de pedido ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) (os de 2013 não são finais) (BRASIL, 2014c).

Emalgunsestados, comoMatoGrosso, RioGrandedoNorte e Paraná, a suplementação do Fundeb pela associação ao Brasil Carinhoso ocorreu em mais de 80% dos municípios (82%, 82% e 84%, respectivamente). Entretanto, há estados, como o Amazonas, com 27% de seus municípios inseridos no programa. A apropriação desses recursos também é heterogênea: Piauí tem incremento de 998% no valor recebido, e Roraima registra 184%.

O Brasil Carinhoso prioriza as crianças mais pobres, e contribui para a expansão da oferta (e do acesso) a esse segmento. Antes da sua criação, a expansão da matrícula em creches não implicou redução da desigualdade de acesso à educação nessa faixa etária. Um exemplo é o Estado de São Paulo, onde, apesar do aumento de matrículas, de 2000 a 2010, a desigualdade de renda entre os que frequentam creche manteve-se praticamente inalterada. No período, a taxa de frequência entre as crianças de famílias mais ricas permaneceu muito maior do que a de crianças das famílias mais pobres (FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS; FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA; FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO, 2013).

Os dados reunidos neste artigo mostram heterogeneidades regionais (ARRETCHE, 1999), apesar da existência de normas nacionais. Tais heterogeneidades exerceram um impacto significativamente variável na oferta de creches no território nacional. Faz-se necessário entender as complexas relações entre as diferentes esferas de governo, e entre os segmentos da sociedade civil, assim como as especificidades dos desafios da educação infantil e da oferta de creche em cada local. Assim se poderá contribuir para a proposição de medidas que contribuam para reduzir a desigualdade entre estados e municípios, envolvendo, de um lado, adequações à normatização existente, de outro, mecanismos de adaptação das políticas ao perfil diversificado dos municípios brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a CF de 1988, atos normativos federais regulamentaram a educação infantil, orientados para a extensão do acesso e para redução das desigualdades entre as regiões brasileiras. Os dados sugerem que esses atos, fundos e programas federais contribuíram para o aumento de vagas em creches e para a expansão do acesso, havendo, no entanto, muito ainda a percorrer para se alcançar a meta da universalização e da redução das desigualdades regionais.

Parte da regulamentação federal criada é uma forma de coordenação federativa. Um exemplo é o Fundef e, posteriormente, o Fundeb, que trazem à discussão o uso dos recursos na manutenção e no desenvolvimento da educação. Esses fundos constituem instrumentos poderosos de influência federal sobre a municipalização e expansão da oferta de vagas (ARRETCHE, 2012). A transformação do Fundef em Fundeb constituiu uma inflexão importante na política educacional, ao incluir a educação infantil como foco do programa, ao lado do ensino fundamental e médio.

Os atos normativos promulgados, em especial pós-Fundeb, sofreram alterações importantes no que diz respeito à política de creches. Um exemplo é a inclusão de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos,

conveniadas com o Poder Público, no cômputo das matrículas para efeito da distribuição dos recursos previstos.

O marco legal, após 2011, aponta nova estratégia de indução do governo federal. A União, por meio do Brasil Carinhoso, cria um novo desenho de apoio para que as localidades ampliem a oferta de vagas em creche com o foco na erradicação da pobreza. O novo regramento amplia os recursos para novas vagas abertas para crianças do PBF e possibilita que os recursos do Fundeb sejam utilizados para cuidado e segurança alimentar e nutricional, no caso de crianças que integram o programa Brasil Carinhoso.

A União tem papel ativo na coordenação federativa (ARRETCHE, 2012) e implementa deliberações das Conferências Nacionais de Educação para aumentar o atendimento a crianças de baixa renda e o custeio dos serviços de creche. Entretanto, deve ser ressaltado que, pós-Brasil Carinhoso, são apoiadas, com os 50% adicionais de suplementação do Fundeb, apenas as novas vagas e turmas para crianças do PBF.

Outras pesquisas com os atores envolvidos podem identificar as motivações que levaram a União a permitir que somente beneficiários do PBF usem o suplemento de 50% do Fundeb com o cuidado integral e a segurança alimentar e nutricional das crianças. Será esse o novo movimento de indução? Essa estratégia de focalização pode ser entendida como antagonista aos objetivos de universalização da educação. Pode, por outro lado, ser percebida como medida que visa a criar a oportunidade para que crianças excluídas pela extrema pobreza tenham condições de acesso à creche e, mais do que isso, de permanência na creche.

É necessário ainda verificar se, no caso da política de creche, a autoridade decisória (*policy decision making*) está com a União e a de implementação (*policy-making*), com os municípios (ARRETCHE, 2012), e se a ação local é, a um só tempo, incentivada e limitada pela regulação de níveis superiores de governo. Assim, deve-se verificar se o desenho e o modo de operação são “fechados” pelo governo federal (FARAH, 2012, 2013) ou se há espaços de inovação e de adaptação ao local. A LDB dá aos municípios autonomia na gestão pedagógica, na estruturação de sua rede e no apoio ao educando.

Entretanto, fica uma questão: como os municípios se têm adaptado para implementar os programas federais e manter sua autonomia?

No apoio da União à ampliação da oferta de vagas, há indícios de que os municípios só podem aderir se cumprirem um conjunto de requisitos (FARAH, 2012) ou utilizar os recursos de determinada forma, como o Proinfância e Brasil Carinhoso. Coexistem com eles, no entanto, outros mecanismos, como o Fundeb, que têm um princípio equalizador, e que influenciam os municípios a implementarem essa etapa de ensino, sem, contudo, uma especificação estrita do “como fazer”. A União tem utilizado, nesse setor, portanto, mecanismos diferenciados de coordenação federativa.

Corroborar-se, assim, a tese de que, para entender a implementação da política de creche e as relações interfederativas, é necessária uma análise mais aprofundada de sua evolução no decorrer do tempo, bem como de sua gestão fiscal (ALMEIDA, 2000). Mostra-se que a descentralização da educação cria uma forma de governo mais complexa e não é um processo finalizado de repasse de atribuições aos municípios (RODDEN, 2005). No caso específico da política de creche, a inclusão dessa etapa de educação no âmbito da política educacional nacional significou o desenho de um sistema federativo baseado na cooperação entre diferentes níveis de governo, no qual se atribuiu a responsabilidade pela oferta aos municípios.

Há evoluções incrementais no apoio da União para que os municípios possam cumprir suas atribuições em relação à oferta de creches. E está em curso uma transformação educacional, que modifica o processo de escolarização da primeira infância em nosso País. O debate deve ser aprofundado, sendo necessário conhecer as inter-relações que influenciaram a configuração dessa política, bem como verificados os condicionantes das diferentes ofertas de vagas no âmbito local e nos diversos estados.

Outro aspecto que sobressai no estudo consiste na variação entre os provedores de vagas em creche. As matrículas que mais cresceram, entre 2001 e 2013, são as municipais e privadas, parte das quais conveniadas com governos locais.

Após a regulamentação do Fundeb, as matrículas privadas cresceram mais do que as municipais.

Os mecanismos federais contribuíram para ampliar as matrículas nessas redes, e um estudo futuro deverá analisar as motivações dos gestores municipais para cada modalidade de oferta (pública ou conveniada). O aprofundamento dessa pesquisa revela-se importante para identificar, primeiramente, se o crescimento das matrículas da rede privada corresponde predominantemente à oferta de instituições conveniadas com o Poder Público ou à rede privada com fins lucrativos.

O estudo revela que, mesmo com normas, diretrizes, instrumentos e programas federais, a implementação é muito diferenciada entre os estados, indicando a necessidade de novas reflexões sobre as especificidades e capacidades institucionais de cada localidade (ALMEIDA, 2000; ABRUCIO, 2005; BICHIR, 2011, 2014) na oferta de creche.

Os dados apontam, ainda, que a meta estabelecida pelo PNE, de atendimento de 50% das crianças em creches, até 2023, está longe de ser atendida. Entretanto, a cobertura vem crescendo de forma gradual: em 1998, era de apenas 9%, e, em 2010, de 24% (ALVES; SILVA, 2013).

Entretanto, mesmo com os incentivos dados pela União para a ampliação da oferta em creches, os municípios continuam priorizando o ensino fundamental, etapa compartilhada com os estados. As vagas em creches, apesar da oferta crescente, ainda são insuficientes para atender à meta de atendimento de 50% das crianças com até três anos. Embora a educação infantil seja de competência exclusivamente local, os municípios vêm assumindo a oferta de creche como prioridade de forma lenta e gradual.

A implementação da política de creche – e a própria (re)formulação dessa política – são processos que vêm se consolidando de forma incremental (LINDBLOM, 1959). Envolvem mudança cultural em relação ao valor dado à educação infantil e em relação à noção do direito da criança à educação e dos direitos dos trabalhadores.

Algumas dificuldades e alguns desafios foram identificados, como o financiamento, a equalização entre municípios, a desigualdade de acesso entre segmentos da população,

a desigualdade de resposta de estados e municípios à indução federal e a “subpriorização” pelos municípios – ou simples atenção – à educação dessa faixa etária. A União, com seu papel de coordenação federativa, tem atuado para enfrentar esses problemas. Mas há ainda muito a percorrer nessas questões para que o Brasil avance na garantia do direito à creche.

REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da Educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. Brasil, um caso a parte. In: REGIONAL SEMINAR OF FISCAL POLICY FROM CEPAM/ILPES, 16., Santiago do Chile, 2004. *Anais...* Santiago do Chile, 2004.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada*. In: SEMINÁRIO PACTO FEDERATIVO E GUERRA FISCAL NO BRASIL. São Paulo: FGV, 2000. Disponível em: <<http://www.flch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.
- _____. Recentralizando a federação. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ALVES, Thiago; SILVA, Rejane Moreira da. Estratificação das oportunidades educacionais no Brasil: contextos e desafios para a oferta de ensino em condições de qualidade para todos. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 851-879, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/11.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2014.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. Para onde vai a educação infantil no Brasil? Algumas considerações face à nova LDB e à Emenda Constitucional 14/96. In: MACHADO, L. M. A. (Org.). *Educação infantil em tempos de LDB*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2000. p. 51-63.
- ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 31, jun. 1996.
- _____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.
- _____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

BICHIR, Renata Mirandola. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/Bichir_tese_rev.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2014.

_____. *Os mecanismos de coordenação federal do Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS, Sagi. 2014. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28_6_2012_22_3_15.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da república federativa do Brasil. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. Decreto 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acesso em 5 mai. 2014.

_____. Emenda constitucional 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 10 mai. 2014.

_____. Emenda constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. Emenda constitucional 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 2 set. 2014.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Programas/ Proinfância*. Brasília, DF: FNDE, [200-]. Disponível em: <<http://www.fnde>>.

gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. Lei complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 3 abr. 2014.

_____. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 3 jun. 2014.

_____. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 19 set. 2014.

_____. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 15 jan. 2014

_____. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 28 mar. 2014.

_____. Lei 11.114, de 16 de maio de 2005. Torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>. Acesso em: 30 abr. 2014

_____. Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Dispõe sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/l11274.htm>. Acesso em: 7 mai. 2014.

_____. Lei 11.494, de 20 de junho 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. *Portal da legislação* – governo federal. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 3 set. 2014.

_____. Lei 11.738, de 16 de julho de 2008. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da

educação básica. *Portal da legislação – governo federal*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. *Portal da legislação – governo federal*. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. Lei 12.499, de 29 de setembro de 2011. Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil. *Portal da legislação – governo federal*. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12499.htm>. Acesso em: 14 set. 2014.

_____. Lei 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. *Portal da legislação – governo federal*. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 6 jan. 2014.

_____. Lei 12.722, de 3 de outubro de 2012. Altera as Leis nos 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. *Portal da legislação – governo federal*. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm>. Acesso em: 7 mai. 2014.

_____. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Portal da legislação – governo federal*. Brasília, DF, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 6 jul. 2014.

_____. Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. *Portal da legislação – governo federal*. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sistema de consulta a matrícula do Censo Escolar*. Brasília, DF: MEC, 2001-2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 30 maio 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Fundef – Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: manual de orientação*. Brasília, DF: MEC, maio 2004. Disponível em: <http://www.oei.es/quipu/brasil/Manual_FUNDEF.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2014.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Brasil carinhoso*. Brasília, DF: [201-]a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilemmiseria/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 464.143*. Agravante: Município de Santo André. Agravado: Gabriel Duarte Galbero. Relatoria: Min. Ellen Grace São Paulo, 2009b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608283>>. Acesso em: 8 nov. 2014.

_____. *Plano Brasil Sem Miséria*. [201-]b. Disponível em: <<http://www.brasilemmiseria.gov.br/>>. Acesso em: 03 abr. 2014.

_____. Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza. [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <carminhameirelles@gmail.com> em 26 mar. 2014c.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o estado e o mercado: o público não estatal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15-48.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Financiamento da educação brasileira – perspectiva histórica e desafios futuros. In: FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA. *Avaliação de políticas públicas federativas*. São Paulo: Quanta, 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Documento final*. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 2 set. 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Pauta municipalista e agenda legislativa*. Brasília: CNM, 2013.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; FARAH, Marta Ferreira Santos. As normatizações federais e os impactos nas creches em âmbito subnacional. In: ENANPAD, 38, 2014a, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 14 a 17 de setembro de 2014a.

_____. The decentralization of the early childhood education in Brazil: challenges to the local government. In: CONGRESS OF IAS_PROGRAMA, IFRANE, 13 a 17 de junho de 2014, Marrocos. *Anais...* Marrocos: IAS 2014b.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Justiciabilidade no campo da educação. *Revista de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 75-103, jan./abr. 2010.

EATON, Kent; DICKOVICK, J. Tyler. The politics of re-centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, n. 39, v. 1, p. 90-122, 2004.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da Educação. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 11, p. 189-237, 1994.

_____. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 35, v. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

_____. *Políticas sociais e governos locais: indução ou coordenação federativa?* In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE PODER LOCAL, 12., 10 a 12 de dezembro de 2012, Salvador. *Trabalho apresentado...* Salvador: UFBA, 2012.

_____. Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão? In: LUKIC, M. R.; TOMAZINI, C. (Org.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013. v. 1. p. 171-193.

FERRAREZI, Elisabete Roseli. *Evolução das políticas dirigidas à infância e à adolescência: a Secretaria do Menor de São Paulo e a introdução de um novo paradigma*. 1994. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1994.

FIUZA, Eduardo P. S. O regime diferenciado de contratações públicas e a agenda perdida das compras públicas. *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, Brasília, n. 19, p. 7-20, maio 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/120522_radar19_cap1>. Acesso em: 18 set. 2014.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Programas/ Proinfância*. Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, s.d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef, *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, DF: Ipea, 2013. v. 21. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_21_completo.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2014.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2006. v. 1. p. 219-224.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-83, 1999.

LACZYNSKI, Patrícia. *Fundef: seus primeiros resultados no estado de São Paulo*. 2003. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2228/74588.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

LÍCIO, Elaine Cristina. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10759/1/2012_ElaineCristinaLicio.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2014.

LINDBLOM, Charles E. The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

MARCONDES, Mariana Mazzini. *A política de creches do PAC-2 e o cuidado: análise na perspectiva da indivisibilidade e interdependência de direitos*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO 10, 2013, Florianópolis: UFSC; UDESC. *Anais...* Florianópolis, 2013.

RICH, Jessica A. J.; GÓMEZ, Eduardo J. Centralizing Decentralized Governance in Brazil. *Publius*, v. 42, n. 4, p. 636-661, 2012.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROSEMBERG, Fúlvia. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: O caso da creche. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 51, p. 7-79, nov. 1984. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n51/n51a07.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2014.

SÃO PAULO. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados; Fundação Prefeito Faria Lima; Fundação do Desenvolvimento Administrativo. *Elementos para a melhoria das condições de oferta de educação infantil no estado de São Paulo – relatório final*, São Paulo: Seade/Cepam/Fundap, 2013.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Educação. Departamento de Suprimento Escolar. *Valores médios de alimentação escolar*. São Paulo: Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, 2013.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 5, p. 30-40, 2011.

SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL DO BRASIL. Educação Infantil. In: ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA. *Informe OEI – Ministério* 2002. Brasília, DF, 2003. p. 66-83. Disponível em: <http://www.oei.es/quipu/brasil/educ_inicial.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2013.

SUBIRATS, Joan; KNOWEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. *Análisis y gestión de políticas públicas*. 2. ed. Barcelona: Planeta, 2012.

MARIA DO CARMO MEIRELLES TOLEDO CRUZ

Mestre em Administração Pública e doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP). Técnica do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam). São Paulo, São Paulo, Brasil
mcmcruz@sp.gov.br; carminhameirelles@gmail.com

MARTA FERREIRA SANTOS FARAH

Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora do Curso de Mestrado e de Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP) e professora dos cursos de Graduação e de Pós-Graduação *stricto sensu* em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP. Integra o Departamento de Gestão Pública e participa do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo. São Paulo, São Paulo, Brasil
marta.farah@fgv.br

NATASHA BORGES SUGIYAMA

Doutora em Governo pela Universidade de Texas, Austin. Professora dos cursos de Graduação e de Pós-Graduação de Ciência Política da Universidade de Wisconsin-Milwaukee, Milwaukee, Wisconsin, Estados Unidos
sugiyamn@uwm.edu

Recebido em: NOVEMBRO 2014

Aprovado para publicação em: DEZEMBRO 2014