

**- XIII -****APOIO DOS ESTADOS À POLÍTICA DE CRECHES:  
DIVERSIDADE DE ENTENDIMENTOS E AÇÕES**

**Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz**<sup>22</sup>  
carminhameirelles@gmail.com

**Marta Ferreira Santos Farah**<sup>23</sup>  
marta.farah@fgv.br

**INTRODUÇÃO DO PROBLEMA**

Na Constituição Federal (CF) de 1988, o atendimento em creche é inserido na educação e está definido como um direito de todos e dever do Estado e da família, com a colaboração da sociedade. A oferta do serviço é atribuição municipal, com a **cooperação técnica e financeira da União e dos estados**. O direito à política foi reafirmado com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Emenda Constitucional 53 e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) – que define como meta atender a 50% das crianças com até três anos em creche, com a **colaboração entre as três esferas de governo**.

A meta de ampliação do acesso para 50% permanece longe de ser atendida – atingiu 32,7%, em 2017. Estudos mostram o desafio enfrentado por municípios para cumprir o que está determinado, em função de suas restritas capacidades financeira e técnica e, nesse contexto, a cooperação da União e dos estados torna-se necessária (PINTO, 2014; ARAÚJO, 2010).

O objetivo deste trabalho é contribuir com o debate sobre a cooperação interfederativa, com destaque à relação entre estados e municípios.

---

<sup>22</sup> Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e Instituto Jus

<sup>23</sup> Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

## DESENVOLVIMENTO

O estudo foi organizado em três etapas: a) pesquisa bibliográfica sobre as relações interfederativas; b) análise da legislação nacional; e c) levantamento da cooperação dos estados para com os municípios na política de creches.

A pesquisa bibliográfica mostra que a **cooperação intergovernamental** é a essência do federalismo cooperativo. Para Strelec e Costa (2016), está associada a uma ação conjunta para uma finalidade comum; tem sido disseminada a partir de formas voluntárias.

O princípio da cooperação entre as três esferas de governo está previsto na CF (Arts. 1º, 18, 23 e 60, § 4º, I), que, ao reconhecer a autonomia de cada uma das esferas, exige negociação entre as partes (ABRUCIO, 2010). Mesmo nas competências privativas de determinado ente, há interface com os demais. A cooperação intergovernamental pode ser caracterizada como horizontal ou vertical e, aqui, o foco é na cooperação vertical, centrada nas relações entre os estados e seus municípios.

A CF (Art. 30, VI) estabelece que “compete aos municípios: [...] manter, com a **cooperação técnica e financeira da União e do Estado**, programas de educação infantil e de ensino fundamental”, e aponta para a corresponsabilidade com os estados e a União. Entretanto, a LDB reforça a colaboração do estado para com os municípios no ensino **fundamental**; mas foi omissa em relação à obrigatoriedade da cooperação do governo estadual na política de creches, o que gera entendimentos diversos sobre as escolhas estaduais de apoio a essa política.

Alguns estados têm incentivado ações, no âmbito dos municípios, por meio de: a) criação de programas e projetos que contribuem com a ação municipal; ou b) assistência técnica por meio de produção de materiais orientadores aos municípios; oferta de assessorias ou capacitações; fornecimento de modelos construtivos para as creches; elaboração de atas de registro de preços direcionadas aos governos locais, entre outras iniciativas. No entanto, ainda não foram regulamentadas as leis complementares que fixarão **normas para a cooperação** entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

Para compreender como ocorre a cooperação técnica e financeira dos estados para com os municípios, foram solicitadas informações em fevereiro de 2017, por meio da Lei de Acesso à Informação, às Secretarias Estaduais de Educação, sobre a existência e o tipo de apoio oferecido às localidades. Houve retorno de 21 estados, e o levantamento mostra a diversidade de iniciativas existentes e de entendimentos do papel estadual na cooperação oferecida aos municípios em relação à política de creche.

Diversas secretarias, ao serem indagadas se ofertavam algum apoio, entendiam que a política de creche não é de sua competência, mas, sim, do município, citando a CF, ou a LDB, e não viam a cooperação nesse segmento:

Em conformidade com a Lei Federal **9.394/96**, a responsabilidade com as **creches é do município**; porém a Secretaria de Estado de Educação X, atualmente, presta auxílio à creche Y [...]. (Secretaria Estadual de Educação de estado do Norte, resposta em ...).

[...] a Secretaria da Educação não desenvolve no Estado uma política envolvendo creches, pois a **educação infantil é de responsabilidade constitucional dos municípios**. (Secretaria de Educação de estado do Sul, resposta em ...).

O levantamento aponta que a normatização federal que preconiza a cooperação entre os entes na educação infantil produz efeitos diferenciados entre os estados com “adesões distintas”. A política de creche não conta com a cooperação sistemática da maioria dos estados brasileiros, e ainda é incipiente e pouco institucionalizada por meio de programas, assistência técnica e outros apoios, como estabelecimento de normas próprias para o segmento.

Doze estados (44% das unidades federativas) afirmam contribuir com os municípios, mas há uma variação na intensidade da cooperação. Três estados apoiam a construção de unidades de educação infantil (Ceará, Goiás e São Paulo); seis afirmam oferecer algum apoio técnico-pedagógico (Ceará, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná e Tocantins); quatro produziram orientações curriculares para a educação infantil (Alagoas, Ceará, Distrito Federal e Paraná); e oito realizam algum tipo de formação direcionada à educação infantil.

A assistência técnica é mais frequente do que a financeira, entretanto, abrange ações pontuais a determinadas creches e ainda não representa um apoio universal a todos os municípios sob sua jurisdição. O estado que oferece amplitude de ações é o Ceará, que já possui um histórico de cooperação com os municípios na área educacional.

O movimento de apoio dos estados é recente, e parece refletir o movimento orientado pela União de apoio aos municípios por meio de assistência técnica e financeira à educação infantil, especialmente após o ano 2000. Pode ainda indicar um novo caminho de cooperação intergovernamental, influenciado por programas estaduais, como o Aprendizagem na Idade Certa, do Ceará, ou mantidos por agências internacionais.

## CONCLUSÕES

A oferta de creches é uma atribuição municipal que deveria contar com a **cooperação técnica e financeira da União e dos estados**, por determinação constitucional. Entretanto, a pesquisa permitiu identificar que é frágil a cooperação dos estados para com os municípios. A diversidade de entendimentos, entre os entes federados, do papel e das atribuições do estado definidos na CF e na LDB, leva a diferentes ações promovidas pelos governos estaduais. A omissão da LDB quanto à obrigatoriedade da cooperação estadual na política de creches tem levado, em alguns estados, ao entendimento de que a cooperação técnica e financeira nos programas de educação infantil é um dever exclusivo da União e não dos estados.

A cooperação foi observada apenas em 12 estados, mas há variação na intensidade das ações realizadas. Apenas três estados apoiam a construção de unidades; seis afirmam oferecer algum apoio técnico-pedagógico; quatro produziram orientações curriculares para a educação infantil; e oito realizam algum tipo de formação. A pesquisa observou ações pontuais em determinadas creches.

Nesse contexto, é importante que o regime de colaboração seja regulamentado, pois está previsto tanto na CF, quanto na LDB, e no PNE. Além de determinado que os entes federados organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração e definirão as formas como ocorrerão. O regime de colaboração deve delimitar com clareza o alcance e as responsabilidades de cada esfera, mas, enquanto não é regulamentado, é essencial a cooperação intergovernamental na política de creches.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

ARAÚJO, G. C. de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, set. 2014.

STRELEC, T.; COSTA, V. M. F. Cooperação e articulação intergovernamental: classificação, características e formatos existentes à luz da experiência brasileira. **Rev. Iberoamericana de Estudios Municipales**, Santiago, a. VII, n. 14, p. 37-62, 2016.