

COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS E RESPONSABILIDADE MUNICIPAL NA OFERTA DE CRECHES E PRÉ-ESCOLAS: O REGIME DE COLABORAÇÃO E A NECESSIDADE DE APOIO DOS ESTADOS-MEMBROS

COMPETENCES IN A FEDERATIVE SYSTEM AND MUNICIPAL RESPONSIBILITY IN THE PROVISION OF DAYCARES AND PRESCHOOLS: THE COLLABORATION REGIME AND THE NEED FOR SUPPORT FROM MEMBER STATES

Fernanda de Moura Ribeiro Naves¹
Fabrício Motta²

Recebido em: 24/06/2025
Aceito em: 08/08/2025

fernandamouraribeiro@gmail.com
fabricio.motta@uol.com.br

Resumo: Este artigo examina como o federalismo e o regime de colaboração impactam a criação e a implementação de políticas públicas para a educação infantil no Brasil, com foco na disponibilização de vagas em creches e pré-escolas. A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional determinam a responsabilidade dos municípios na oferta de vagas em creches, com o apoio técnico e financeiro da União e dos estados. No entanto, há ambiguidades e falta de clareza nessas normatizações, resultando em interpretações divergentes sobre a atuação das unidades federativas. O estudo mostra que a divisão de responsabilidades e recursos entre a União, os estados e os municípios afeta a capacidade desses entes federativos de suprir a crescente demanda por vagas em creches e pré-escolas. Ao final, enfatiza-se a importância de uma regulamentação clara para garantir a cooperação entre os diferentes níveis de governo e o aprimoramento da governança colaborativa para a expansão e qualificação da oferta da educação infantil nas creches e pré-escolas.

Palavras-chave: Educação infantil. Federalismo. Regime de colaboração. Políticas públicas.

Abstract: This article examines how federalism and the collaboration regime impact the creation and implementation of public policies for early childhood education in Brazil, focusing on the provision of daycare and preschool slots. The 1988 Federal Constitution and the Law of Guidelines and Bases of National Education assign municipalities the responsibility for providing daycare slots, with technical and financial support from the federal government and the states. However, ambiguities and a lack of clarity in these regulations have led to divergent interpretations regarding the roles of the federative entities. The study shows that the division of responsibilities and resources among the federal government, states, and municipalities affects these entities' ability to meet the growing demand for daycare and preschool slots. Finally, the article emphasizes the importance of clear regulation to ensure cooperation among different levels of government and to improve

¹ Universidade Federal de Goiás

² Universidade Federal de Goiás

collaborative governance for the expansion and enhancement of early childhood education in daycares and preschools.

Keywords: Early Childhood Education. Federalism. Collaboration Regime. Public Policies.

1. INTRODUÇÃO

A educação infantil representa a base fundamental para o desenvolvimento humano, influenciando diretamente as capacidades cognitivas, emocionais e sociais das crianças. A Agenda das Nações Unidas (2015) define os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS a serem alcançados até 2030 e delinea claramente, em seu ODS 4, a importância de que cada nação possa “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”, além de garantir “que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário”³.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988⁴ e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁵ (LDB, Lei n.º 9.394/1996) estabelecem o direito à educação infantil e destacam a importância da oferta de vagas em creches e pré-escolas como responsabilidade dos municípios.

Apesar disso, a concretização desse direito enfrenta desafios significativos, especialmente devido ao déficit de vagas em creches e pré-escolas, que impede que muitas crianças tenham acesso a um ambiente educacional adequado desde os primeiros anos de vida, em desatendimento

³ <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>

⁴ “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.” (Brasil, 1988, grifou-se).

⁵ “Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

[...].

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.” (Brasil, 1996, grifou-se).

também ao art. 54, inciso IV, da Lei n.º 8.069/1990⁶ (Estatuto da Criança e Adolescente).

A Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Lei n.º 13.005/2014) tem como descrição “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE”, tendo como estratégia 1.1 definir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais.

O Relatório de Recomendações para construir a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, elaborado pelo Todos Pela Educação e pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, assinala que, na última década, o país progrediu significativamente na ampliação do acesso, nos marcos legais e na conscientização sobre a importância dessa fase na trajetória escolar da criança. O Censo Escolar, divulgado em fevereiro de 2024,⁷ indica um aumento de 5,3% nas matrículas em creches e de 4,8% na pré-escola (Todos pela Educação, 2024, p. 27).

No entanto, esse relatório aponta que o Brasil ainda não atingiu as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, que prevê a inclusão de 50% das crianças em creches e 100% na pré-escola. A cobertura chegou a 40,1% nas creches e 93,9% na pré-escola, segundo dados da Pnad 2023, sem alcançar a universalização necessária. Mais de 375 mil crianças estão fora da pré-escola, etapa obrigatória da educação básica.

Ademais, em 2013, 87,9% das crianças de 4 e 5 anos estavam matriculadas na pré-escola. Em 2022, conforme o dado mais recente consolidado no citado 5º Relatório do Inep, alcançou-se 93% (um crescimento de 5,8% em uma década, com um aumento anual de apenas 0,566%). No caso das crianças de 0 a 3 anos, em 2013, 27,9% estavam atendidas em creches, e

⁶ Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: (...) IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade;

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 07 ago. 2024.

esse número chegou a 37,3% em 2022, um progresso um pouco mais expressivo, embora ainda incipiente (um aumento de 33,69% na década, com cerca de 2,95% de crescimento anual). Alexsandro Santos (2024) pontua que “se mantivermos este ritmo, precisaremos de 13 anos para universalizar a pré-escola e mais dez anos para atingir a meta de 50% do PNE 2014-2024 na creche. Ou seja, o atual PNE seria cumprido com 10 anos de atraso. É inadmissível.”

É indiscutível que a negação do acesso à educação infantil não só viola os direitos de cada criança, mas também gera impactos negativos ao longo de suas vidas. A falta de educação infantil está associada a mais riscos de abandono escolar, empregos precários, baixa renda, problemas de saúde crônicos e envolvimento em atividades ilegais, perpetuando ciclos de pobreza intergeracional. Além disso, essa negação afeta o desenvolvimento social, a igualdade de gênero, a emancipação das mulheres e a segurança comunitária. Economicamente, a exclusão das crianças da educação infantil compromete a competitividade e a produtividade futura da força de trabalho.

Para entender como funcionam as políticas públicas em educação no Brasil, é necessário analisar o modelo de federalismo delineado pela Constituição de 1988, que promoveu uma descentralização administrativa e financeira, conferindo autonomia aos entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios – para gerir suas políticas públicas.

Extraí-se, do Guia de Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020, p. 20), que “políticas públicas descentralizadas” são definidas como aquelas que envolvem a formulação e a prestação de serviços essenciais aos cidadãos, como educação, saúde e infraestrutura, por meio de diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). Supõe-se que a descentralização possa melhorar a eficiência e a responsabilidade na prestação de serviços, permitindo mais envolvimento dos cidadãos e uma melhor adequação das políticas às necessidades locais. As principais políticas descentralizadas em educação, saúde e infraestrutura têm o objetivo de reduzir essa disparidade, mas a governança multinível altamente fragmentada representa um enorme desafio para a aplicação igualitária dessas políticas e para a redução das desigualdades regionais (OCDE, 2020).

Conforme apontam Cruz, Farah e Lima (2023, p. 17), “a política educacional é uma área qual as relações interfederativas se manifestam em toda sua complexidade”. Isso porque a descentralização da referida política pública, embora necessária para adaptar as políticas às realidades locais municipais, trouxe à tona a necessidade de um regime de colaboração eficaz para garantir que os objetivos nacionais em educação sejam atingidos de maneira equitativa em todo o território nacional.

Nesse contexto, o regime de colaboração pode ser entendido como o trabalho articulado, coordenado e institucionalizado entre entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) para garantir o direito à Educação Básica. Com ele, as esferas de governo têm responsabilidade conjunta pelos estudantes daquele território, e não apenas por redes ou sistemas educacionais específicos. Esse regime surge como um mecanismo vital para articular os diferentes níveis de governo, e essa cooperação é essencial para otimizar os recursos disponíveis e garantir que as políticas públicas alcancem suas metas de inclusão e qualidade educacional.

Este artigo propõe uma reflexão sobre os impactos do federalismo e do regime de colaboração na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a educação infantil no Brasil, com ênfase na expansão e qualificação da oferta de vagas em creches e pré-escolas. Demonstra-se como a distribuição de competências e recursos entre União, estados e municípios influencia a capacidade dos entes federativos de atender à demanda crescente por vagas em creches e pré-escolas, uma vez que existe uma falta de clareza normativa que resulta em compreensões divergentes sobre a atuação dos estados quanto à cooperação com os municípios nessa política.

O artigo estrutura-se a partir da apresentação do federalismo na Constituição Federal de 1988 e competências dos entes em matéria de educação. Na sequência, o estudo abarca o financiamento das políticas públicas educacionais e o regime de colaboração intergovernamental e a responsabilidade dos municípios na oferta de vagas em creches. A seguir, discute-se a necessidade de incremento da cooperação intergovernamental na política de creches, o papel central dos governos estaduais e a governança colaborativa. Ao final, apresentam-se propostas para aprimorar o regime de colaboração entre estados e municípios, visando o aprimoramento da política

pública de expansão e qualificação da oferta da educação infantil em creches, com o intuito de promover uma educação infantil de qualidade para todas as crianças brasileiras.

2. FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E COMPETÊNCIAS DOS ENTES EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO

Conforme Torres (2014), o federalismo fiscal brasileiro foi marcado pela transição de um modelo centrífugo, que privilegiava a autonomia das unidades federativas, para um modelo centrípeto, com a distribuição de arrecadação de tributos federais entre estados e municípios. Após a Constituição de 1946, o federalismo fiscal brasileiro se assemelhou ao modelo alemão de federalismo fiscal cooperativo, mantendo a descentralização das unidades federadas.

Nesse sentido, a atual Carta Magna pode ser enxergada como uma “Constituição financeira cooperativa de equilíbrio”, procurando promover a harmonia e a colaboração entre os diferentes níveis de governo na gestão dos recursos públicos, visando a atender às necessidades da população de forma mais eficiente e justa (Torres, 2014). Por meio de mecanismos como a repartição de receitas, transferências intergovernamentais e cooperação federativa, busca-se garantir a autonomia financeira dos entes federativos, ao mesmo tempo em que se promove a solidariedade e a cooperação na alocação e utilização dos recursos.

Essa abordagem cooperativa e equilibrada do federalismo financeiro no Brasil visa a superar as desigualdades regionais, a promover o desenvolvimento sustentável e a garantir a prestação de serviços públicos de qualidade em todo o território nacional. Ao estabelecer um sistema de financiamento que valoriza a cooperação e a integração entre os entes federativos, a Constituição financeira cooperativa de equilíbrio busca fortalecer o federalismo brasileiro e garantir a efetividade das políticas públicas em benefício de toda a sociedade (Torres, 2014).

Já Bucci e Vilarina (2013) observam que o Brasil adotou um modelo federal de Estado que deveria promover a descentralização, a autonomia e a cooperação. No entanto, a inclusão dos municípios como entes federados torna o modelo brasileiro complexo, dificultando o desenvolvimento da educação

devido à vastidão territorial, desigualdades econômico-sociais e à diversidade local. Nesse sentido, nota-se que a Constituição de 1988 estabelece um sistema de competências compartilhadas em matéria de educação, promovendo a cooperação entre os entes federativos (Bucci; Vilarina, 2013).

Nessa perspectiva, o federalismo brasileiro reflete a estrutura descentralizada e colaborativa que a Carta Magna buscou implementar. A Constituição de 1988 estabelece um modelo de federalismo cooperativo, no qual União, estados, Distrito Federal e municípios compartilham responsabilidades, inclusive na área educacional, com mecanismos financeiros e de gestão desenhados para promover a equidade e a eficiência. Os estados e municípios, como executores diretos das políticas educacionais, adaptam as normas gerais às realidades locais e regionais.

Conti (2010) entende que a análise da educação básica no contexto do federalismo brasileiro deve dar-se nos aspectos da competência legislativa, da responsabilidade do encargo e pela forma de financiamento. Para o autor, em relação à competência legislativa, a União tem competência privativa para elaborar diretrizes gerais, porém, quanto à matéria – considerada como um todo – há competência concorrente, cabendo à União editar normas de caráter geral.

Logo, percebe-se não haver nitidez quanto à fixação da competência legislativa de cada ente da Federação. Tratando-se da distribuição do encargo, a Constituição estabelece que os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, contando com a cooperação financeira da União.

O federalismo cooperativo em educação, portanto, está previsto na Constituição (arts. 23, V; 30, VI;⁸ 211⁹) e é regulado pelos arts. 8, 9, 10 e 11 da

⁸ “Art. 23. **É de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:** [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, **à educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; [...]” (Brasil, 1988, grifou-se)

⁹ “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino.

§1º A **União** organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e **exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva**, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§2º Os **Municípios** atuarão prioritariamente no **ensino fundamental e na educação infantil**.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que novamente repisa a previsão constitucional de que “[a] União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. A colaboração entre os entes se manifesta por mecanismos como o Plano Nacional de Educação (PNE, Lei n.º 13.005/2014) e o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que visam a garantir a distribuição equitativa de recursos (Conti, 2014). Esse modelo exige coordenação e compromisso mútuo para assegurar uma educação de qualidade e equitativa em todo o País (Conti, 2014).

Há, subjacente ao desenho constitucional de competências repartidas e compartilhadas entre os integrantes da federação, a certeza da necessidade de cooperação e articulação para a evolução da educação nacional, tornando possível o cumprimento de todas as promessas constitucionais ligadas à questão.

Castro (2007, p. 873), após analisar o financiamento e o gasto público na educação básica no Brasil entre 1995 e 2005, concluiu que houve uma “transferência crescente das responsabilidades para os municípios [...], com os estados e o governo federal perdendo importância”. No entanto, o autor verificou que o regime de colaboração entre as esferas de governo foi pouco exercido por todos no período pesquisado.

A seu turno, Bucci e Vilarina (2013, p. 138) afirmam que “a evolução da cooperação federativa no campo educacional no Brasil depende de um processo de interação e colaboração de longo prazo, a ser conquistado em foros e instâncias permanentes de cooperação”. A melhoria da colaboração entre os diferentes níveis de governo requer, portanto, um compromisso

§3º Os **Estados e o Distrito Federal** atuarão prioritariamente no **ensino fundamental e médio**.

§4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

§5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

§6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

§7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.” (Brasil, 1988, grifou-se).

contínuo e sustentado, envolvendo a participação ativa em espaços formais de diálogo e decisão.

O federalismo é visto por Abrucio e Segatto (2016) como um pacto que busca alcançar propósitos comuns e proteger direitos, mantendo a integridade das partes envolvidas. Para tais autores, essa relação é caracterizada por uma combinação de autonomia e interdependência entre os níveis de governo, refletindo a complexidade das interações intergovernamentais.

Assim, a intenção do constituinte de 1988, ao articular o Federalismo e as competências educacionais dos entes federativos, foi criar um sistema educacional mais justo e equitativo, onde a colaboração intergovernamental, com a distribuição de recursos financeiros, passou a desempenhar papéis fundamentais para alcançar a promoção de uma educação de qualidade para todos os brasileiros.

3. DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E O REGIME DE COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

A estrutura de financiamento da educação básica no Brasil é complexa, englobando a participação da União, dos estados e dos municípios. Além de estabelecer as atribuições de cada ente governamental, a Constituição Federal também prevê, em seu artigo 212,¹⁰ os recursos destinados à educação, determinando como obrigatória a aplicação anual, pela União, de no mínimo 18%, e pelos estados, Distrito Federal e municípios, de pelo menos 25% da receita oriunda de impostos, incluindo aquelas provenientes de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Tendo presente as complexidades do federalismo, importante perceber que a falta de ações localizadas impede ou dificulta a resolução de problemas específicos e as políticas educacionais nacionais, centralizadas pelo governo, muitas vezes mascaram as desigualdades ao invés de superá-las, inviabilizando iniciativas locais. Sem recursos próprios, os gestores municipais,

¹⁰ “Art. 212. A **União** aplicará, anualmente, **nunca menos de dezoito**, e **os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento**, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (Brasil, 1998, grifou-se).

responsáveis por educação básica e atendimento da maior parte da população escolar, dependem quase exclusivamente dos recursos do Fundeb.

Reflete-se que a educação básica também é prejudicada pela falta de cooperação entre os municípios, pois faltam políticas colaborativas para ofertar serviços educacionais de qualidade. Carmo (2019) aponta que os municípios – instância mais frágil do federalismo brasileiro –, operam isoladamente, replicando políticas gerais devido ao modelo de federalismo hierárquico e dependências político-jurídicas e fiscais, que não promovem a aproximação entre os entes territoriais.

Dessa feita, Carmo (2019) compreende que o federalismo no Brasil é instável, com variações ao longo de sua história política e um desenho centralizador. O modelo cooperativo brasileiro ainda não está consolidado nas políticas da União e das unidades subnacionais, sendo as políticas públicas redistributivas essenciais para tentar estabelecer um federalismo simétrico. Os fundos de transferência subordinam os entes federados às decisões do governo federal e as políticas educacionais, desenhadas de cima para baixo, não se ajustam adequadamente às necessidades locais.

Já no tocante ao financiamento, tem-se um arranjo complexo de transferências intergovernamentais, mediante um fundo constitucional de caráter eminentemente contábil, qual seja, o Fundo de Manutenção da Educação Básica (Fundeb), ao qual foi dado caráter de permanente pela Emenda Constitucional n. 108/2020, bem como aprimorar aspectos relevantes à sua operacionalização. Na sequência, foi publicada a Lei n. 14.113/2020, regulamentando-o.

Atualmente, a organização do financiamento da educação básica pode ser compreendida em quatro grandes blocos, da seguinte maneira:

Figura 1 – Organização do financiamento da educação básica



Fonte: Gouveia (2021).

Excetuando os recursos próprios, que carecem de uma base uniforme e completa de informações devido à própria descentralização da arrecadação tributária de cada ente federativo, os dados sobre os demais recursos, especialmente aqueles referentes às políticas públicas e programas geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), podem ser acessados por qualquer cidadão no *site* da autarquia.¹¹

O FNDE lançou, em 18 de junho de 2024, a plataforma Antonieta de Barros – figura pioneira na política e defensora da educação como ferramenta de transformação social –, um centro de dados inovador, que agregará informações sobre investimentos, execução e monitoramento dos programas da autarquia. Disponível publicamente e acessível por meio de login GOV.BR, a ferramenta busca fortalecer a transparência, centralizar informações, facilitar análises históricas e atuais e aprimorar a governança de dados, contribuindo para políticas educacionais mais eficientes e inclusivas.¹²

Nessa esteira, Abrucio e Segatto (2016, p. 419-420) conceituam “regime de colaboração” como a articulação e cooperação entre os diferentes níveis de

¹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-programas/programas>. Acesso em: 7 ago. 2024.

¹² Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/plataforma-antonieta-de-barros/>. Acesso em: 8 ago. 2024.

governo na implementação de políticas públicas, especialmente na área da educação. Esse regime é fundamental para evitar descoordenações e garantir a qualidade das ações educacionais, promovendo uma atuação conjunta entre a União, os estados e os municípios. A CF estabelece essa cooperação como um princípio, enfatizando a importância da peça-chave da assistência técnica e financeira da União para os entes federativos, com o objetivo de equalizar oportunidades educacionais e assegurar um padrão mínimo de qualidade no ensino.

No plano constitucional, a colaboração deve ser materializada por intermédio do sistema nacional de educação (art.214), estrutura de governança prevista também no Plano Nacional de Educação e que deveria ter sido criada até o ano de 2016¹³. Com efeito, espera-se que a organização do sistema possa – a exemplo do que ocorre no âmbito do sistema único de saúde – ser um espaço de articulação dos sistemas de ensino, com vistas à integração de planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas, programas e ações das diferentes esferas governamentais, sob a coordenação da União¹⁴.

4. RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS NA OFERTA DE VAGAS EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS

A responsabilidade pela oferta de vagas em creches no Brasil é um comando constitucional alicerçado na descentralização administrativa e financeira promovida pela Constituição Federal de 1988. Essa descentralização confere autonomia aos entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios – para gerir e implementar políticas públicas adequadas às suas realidades específicas.

O artigo 208 do Texto Constitucional estabelece que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (inciso IV). Esse dispositivo garante que a educação infantil seja um direito fundamental da

¹³ Lei nº 13.005/14: “Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”.

¹⁴ No Senado Federal tramita o PLP 235/2019, Projeto de Lei Complementar de autoria do Senador Flávio Arns, que institui o sistema nacional de educação.

criança e um dever inalienável do Estado. A CF explicita que a educação infantil é a primeira etapa da educação básica e seu atendimento deve ser prioritário para assegurar o desenvolvimento integral das crianças.

Já a Lei n.º 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – complementa a Constituição ao definir as responsabilidades específicas dos municípios na oferta de educação infantil. Conforme o artigo 11 da LDB, “os Municípios incumbir-se-ão de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental”. A LDB detalha a estrutura, a organização e as funções dos sistemas de ensino, reafirmando o compromisso dos municípios com a educação infantil.

Em 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) também decidiu sobre o Tema 548 da Repercussão Geral, analisado no RE 1.008.166, sob a relatoria do ministro Luiz Fux. A decisão reconheceu a existência de um direito subjetivo público e universal de acesso à creche e à pré-escola, determinando que o Poder Público tem o dever jurídico de garantir a efetividade integral das normas constitucionais relativas ao acesso à educação básica em todas as suas fases: educação infantil (incluindo creche, de zero a 3 anos, e pré-escola, de 4 a 5 anos), ensino fundamental e ensino médio.

Ademais, a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) trata da necessidade de se ampliar a cobertura da educação infantil no Brasil. Estabelece-se que, até o final da vigência do Plano, em 2024, sejam alcançados a universalização do atendimento escolar no grupo populacional de 4 a 5 anos de idade e o atendimento escolar de, no mínimo, 50% na população de 0 a 3 anos de idade.

O monitoramento da Meta 1 é feito por meio da taxa de atendimento escolar aplicada aos dois grupos etários considerados: – Indicador 1A: percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola ou creche; e Indicador 1B: percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola ou creche.

Essa meta inclui 17 (dezessete) estratégias, a saber:

Estratégias:

1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo;

1.3) **realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;**

1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;

1.5) **manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;**

1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;

1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;

1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;

1.9) estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;

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

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

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

1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;

1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração

com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;

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

1.16) **o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;**

1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. (Brasil, 2014, grifou-se).

A Meta 1 do PNE 2014-2024 é fundamental para garantir o acesso universal à educação desde a primeira infância, promovendo a igualdade de oportunidades e contribuindo para a formação integral das crianças brasileiras. A última avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira¹⁵ (Inep) sobre a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) foi divulgada no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, publicado em junho de 2024. Esse relatório faz parte de um conjunto de análises periódicas que o Inep realiza para acompanhar o progresso das metas estabelecidas pelo PNE (Brasil, 2024).

De acordo com o citado relatório do Inep (Brasil, 2024), houve avanços significativos em relação à Meta 1, que visa universalizar a educação infantil para crianças de 4 a 5 anos e ampliar a oferta de educação em creches para atender a pelo menos 50% das crianças de até 3 anos até 2024. No entanto, apesar dos progressos, a meta não foi totalmente alcançada. A universalização da educação infantil na pré-escola foi quase atingida, mas a meta de cobertura para crianças de até 3 anos está muito abaixo do esperado, com cerca de apenas 37% de atendimento.

O relatório destaca a importância de continuar investindo e implementando políticas públicas para melhorar a oferta e a qualidade da educação infantil, especialmente em regiões e comunidades mais vulneráveis. A pandemia de Covid-19 também teve um impacto significativo na execução das metas, dificultando o progresso devido ao fechamento de creches e pré-escolas e à adaptação necessária para o ensino remoto.

¹⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 31 jul. 2024.

Frisa-se que o Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Descentralizadas do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2021, p. 28) trouxe como exemplos de critérios de achados de auditoria justamente a definição de responsabilidades e atribuições de cada esfera de governo quanto à implantação das estratégias da Meta 1 do PNE:

C.1.1. Definição de responsabilidades e atribuições

Critério: A Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2024, enumerou 17 estratégias que devem ser implementadas, para garantir o alcance da Meta 1, que trata de ampliar o acesso à educação infantil. A implementação de algumas estratégias se dará mediante **regime de colaboração** (são os casos das Estratégias 1.1, 1.3, 1.5 e 1.16), **o que exige a definição clara e formal das atribuições de cada nível de governo.**

Achado de auditoria: Nem o Plano Nacional de Educação (PNE), nem outro normativo definem claramente as responsabilidades de cada esfera de governo pela implementação de parte das estratégias da Meta 1. **As respostas fornecidas pelos gestores municipais de educação, na pesquisa eletrônica, trouxeram entendimentos divergentes entre si sobre essas responsabilidades.** Na análise dos planos municipais de educação, feita para os municípios visitados, **evidenciou-se o reduzido grau de incorporação das estratégias do PNE naqueles documentos. Há estratégias que não estão relacionadas diretamente à oferta educacional (entendida como disponibilização de vagas) e, por isso, remetem ao papel da União e dos estados de prestar assistência técnica e financeira aos entes locais. Tem-se o risco de que determinadas estratégias não sejam executadas, pelo fato de que cada esfera de governo não as reconhece como incumbência sua.**

(fiscalização de orientação centralizada do TCU na educação infantil, Acórdão 2775/2017 – TCU-Plenário) (grifou-se).

Os recursos financeiros disponíveis para a educação infantil são frequentemente insuficientes. Muitos municípios dependem de transferências estaduais e federais, como os recursos do Fundeb, que, embora essenciais, nem sempre cobrem todas as necessidades. A limitada capacidade de arrecadação dos municípios agrava essa situação, dificultando a ampliação da infraestrutura e a contratação de profissionais qualificados.

A Lei n.º 14.851/2024, publicada em 6 de maio de 2024, estabelece a obrigatoriedade do levantamento e a divulgação da demanda por vagas em creches para crianças de até três anos por parte dos municípios e do Distrito Federal, **com o apoio** dos estados e da União. A partir dos dados coletados, devem ser organizadas listas de espera, detalhadas por unidade escolar e critérios de atendimento, com transparência sobre os responsáveis legais pelas crianças.

Referida lei tem origem em um projeto da Câmara dos Deputados, aprovado pelo Senado com uma emenda do senador Flávio Arns (PSB-PR). A alteração priorizou o repasse de recursos federais às redes públicas que realizarem o levantamento da demanda. Esse levantamento poderá envolver a busca ativa de crianças, com apoio de órgãos de educação, assistência social, saúde e proteção à infância, além de organizações da sociedade civil. A integração de dados de saúde, assistência social, cartórios e outros bancos de dados federais, como Serpro, DataPrev e Conecte SUS, será utilizada para cruzar informações. A lei também exige que os sistemas de ensino monitorem o acesso e a permanência das crianças na educação infantil, especialmente beneficiários de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, e planejem a expansão de vagas não atendidas em cooperação federativa.

Além disso, Alexsandro Santos (2024) destaca que existem grandes oportunidades no contexto do pacto federativo para ampliar as vagas em creches e pré-escolas e aprimorar a qualidade da educação infantil. Entre essas chances estão o novo Plano Nacional de Educação, em tramitação no Congresso Nacional (Projeto de Lei n. 2.614/2024), o Decreto n.º 12.083, de 27 de junho de 2024, que estabelece as Diretrizes para a formulação e execução da Política Nacional Integrada da Primeira Infância, e a norma que destina 50% da complementação da União relativa ao VAAT (Valor Aluno Ano Total) do Fundeb exclusivamente para a Educação Infantil (art. 28 da Lei n.º 14.113/2020¹⁶). Adicionalmente, o Conselho Nacional de Educação (CNE) deverá aprovar, no ano de 2024, uma resolução obrigatória estabelecendo os padrões mínimos de qualidade e equidade na Educação Infantil, que deverão ser atingidos por todas as instituições que atendam crianças de 0 a 5 anos e por todas as redes de ensino do País, sejam elas públicas ou privadas.

¹⁶ “Art. 28. Realizada a distribuição da complementação-VAAT às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, **será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50%** (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do *caput* do art. 5º desta Lei.

Parágrafo único. **Os recursos vinculados nos termos do *caput* deste artigo serão aplicados pelos Municípios, adotado como parâmetro indicador para educação infantil, que estabelecerá percentuais mínimos de aplicação dos Municípios beneficiados com a complementação-VAAT, de modo que se atinja a proporção especificada no *caput* deste artigo, que considerará obrigatoriamente:**

I - o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino;

II - a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.” (Brasil, 2020b, grifou-se).

5. NECESSIDADE DE INCREMENTO DA COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NA POLÍTICA DE CRECHES: O PAPEL CENTRAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS E A GOVERNANÇA COLABORATIVA

A colaboração intergovernamental é fundamental para a implementação eficaz de políticas públicas voltadas para a educação infantil, com ênfase na oferta de vagas em creches. A articulação entre as esferas de governo nos três níveis é essencial para aprimorar os indicadores de primeira infância. Em um país com 5.570 localidades, incluindo 5.568 municípios e dois distritos (Distrito Federal e Fernando de Noronha), mais de 90% das localidades possuem menos de 100 mil habitantes, o que resulta em capacidades estatais reduzidas para a implementação de políticas públicas.

A necessidade de cooperação entre os diferentes níveis de governo é especialmente crítica no campo da primeira infância (etapa que vai da gravidez até os seis anos de idade), que frequentemente apresenta um desenvolvimento institucional inferior em comparação a outros setores.

Nesse sentido, as creches, por exemplo, representam o ciclo educacional com os menores avanços na área da Educação. A insuficiência de estrutura e recursos nos municípios torna-se um desafio central para a educação infantil, uma vez que é nesses locais que os serviços são prestados e onde vivem as famílias e as crianças. Sem o suporte das outras esferas governamentais, a maioria das cidades não consegue, de forma isolada, promover uma agenda que impulse o desenvolvimento e reduza as desigualdades.

A colaboração intergovernamental é, portanto, essencial para que os governos locais possam gradualmente construir sua autonomia na implementação de políticas públicas voltadas para a primeira infância, especialmente em relação às creches. O fortalecimento da capacidade estatal dos municípios depende do apoio contínuo e da assistência das demais esferas de governo. É necessário estabelecer uma rede de cooperação que facilite a execução de políticas eficazes, assegurando um desenvolvimento mais equitativo e sustentável para a educação infantil em todo o País.

Apesar de a CF determinar a colaboração entre os entes federados, Segatto e Abrucio (2018, p. 1180) argumentam haver diferentes modelos de relacionamento entre estados e municípios na política educacional, comparando quatro estados: Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará, que possuem modelos distintos de relacionamento com o objetivo de identificar seus resultados práticos nas políticas municipais de educação.

A partir da CF de 88, a coordenação federativa na política educacional foi fortalecida, ganhando centralidade na segunda metade da década de 1990, quando o governo federal adotou mecanismos de redistribuição de recursos e regulamentação nacional, como o Fundef, o Fundeb, o Plano de Ações Articuladas (PAR) e os programas federais. Apesar desse fortalecimento, as relações entre estados e municípios ainda são diversas, com a maioria dos governos estaduais não assumindo um papel de coordenação regional, exceto o Ceará, que coordena políticas municipais em torno de uma política comum, buscando estabelecer condições institucionais iguais em todos os municípios. Embora outros estados não apresentem esse grau de coordenação, muitos avançaram na construção de políticas em cooperação com os municípios, demonstrando a importância da colaboração intergovernamental (Segatto; Abrucio, 2018).

Ao final, os autores arrematam que:

A comparação entre os casos mostra que a cooperação entre estados e municípios diminuiu a assimetria entre as capacidades institucionais e financeiras das Secretarias Municipais de Educação, aumentou a coordenação das políticas municipais e fortaleceu a implementação de políticas federais. No entanto, a atuação dos governos estaduais nos outros estados teve resultados limitados em relação ao Ceará. A ausência de uma cooperação mais forte com os estados produz maior variação dos programas implementados pelas redes municipais, o que pode reforçar desigualdades preexistentes, e “empurra” os municípios para uma maior dependência dos programas federais. Este estudo mostrou, portanto, que os modelos institucionais de coordenação federativa realizados pelos estados podem afetar diretamente a forma como os governos locais estruturam sua gestão e a maneira como se relacionam com outros níveis de governo. Dada a heterogeneidade de situações e de capacidades estatais dos municípios, **é fundamental descobrir como a coordenação estadual pode ajudar a reduzir essa assimetria e fortalecer a estrutura que dá suporte às políticas municipais de educação.** O caso em que há mais entrelaçamento de ações entre estado e municipalidades, o do Ceará, foi exatamente aquele que produziu maior transformação na qualidade das ações educacionais locais. **Isso pode mostrar como mudanças institucionais podem afetar resultados, o que deve ser explorado em estudos futuros.** (Grifou-se)

Cruz, Farah e Lima (2023) discutem a dinâmica da colaboração entre os entes federativos na política de creches, destacando a responsabilidade dos municípios na oferta de vagas, que deve ser apoiada técnica e financeiramente pela União e pelos estados. As autoras apontam que a falta de nitidez na Constituição de 1988 e nas normatizações leva a interpretações divergentes sobre o papel dos estados, resultando em cooperação limitada, com apenas 12 estados colaborando efetivamente. Mesmo em estados como Ceará e São Paulo, onde a atuação é mais sistemática, as políticas de creches são bastante distintas.

Elas reforçam que a cooperação intergovernamental é crucial para a efetividade das políticas de educação infantil, especialmente na oferta de vagas em creches, ajudando a superar desigualdades regionais e a garantir o direito à educação infantil (Cruz; Farah; Lima, 2023). No entanto, a citada ambiguidade nas responsabilidades de cada ente federativo e as diversas interpretações sobre o papel dos estados dificultam essa cooperação.

Relatam que as experiências de Ceará e São Paulo ilustram como abordagens distintas podem levar a resultados variados. O Ceará se destaca por uma forte integração e coordenação entre o governo estadual e os municípios, oferecendo um apoio abrangente que inclui assessoria técnica, formação de professores e gestores e distribuição de material didático, além de incentivos financeiros para a construção de creches. Essa abordagem é sustentada por um histórico de colaboração que remonta à década de 1970 e uma compreensão de que a educação infantil é um direito da criança, envolvendo a responsabilidade não apenas dos municípios, mas também da União e do estado (Cruz; Farah; Lima, 2023). Em contraste, São Paulo adota uma abordagem mais fragmentada, com ações de apoio ocorrendo principalmente por meio de programas específicos, sem diretrizes claras de colaboração intergovernamental. O apoio técnico e pedagógico é limitado em comparação ao Ceará, e a falta de exatidão nas responsabilidades estaduais resulta em interpretações variadas e políticas menos eficazes. Essa menor articulação na cooperação pode contribuir para desigualdades na oferta de educação infantil, refletindo a necessidade de um fortalecimento das diretrizes de colaboração entre os entes federativos (Cruz; Farah; Lima, 2023).

Para melhorar a situação, as autoras apontam a necessidade de fortalecer as diretrizes de cooperação e promover mais articulação entre os diferentes níveis de governo, visando a uma educação infantil mais equitativa e acessível. A colaboração entre estados e municípios é essencial para superar desafios locais e regionais, sendo a integração de políticas e a governança compartilhada estratégias eficazes para promover equidade e qualidade na educação infantil e pode se dar quanto aos seguintes tipos de apoio, a exemplo: apoio financeiro para construir e equipar creches; apoio técnico e pedagógico; formação para professores; formação para gestores; acompanhamento; produção de orientações curriculares; entrega de livros; disponibilização de professores (Cruz; Farah; Lima, 2023).

Nesse contexto, o Guia de Regime de Colaboração Estados-Municípios, elaborado pelo Movimento Colabora Educação, junto com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com o apoio técnico da Comunidade Educativa Cedac (2019), apresenta os princípios básicos e os benefícios da atuação em regime colaborativo, além de destacar fatores de sucesso, sistematizados com base em experiências em todo o País e exemplos concretos para cada um deles. O guia também delinea as principais fases e subfases que compõem a formulação de políticas públicas em regime de colaboração, fornecendo, ao final, ferramentas e metodologias que podem ser valiosas para o planejamento e a execução dessas políticas.

Entre as formas de colaboração federativa entre estados e municípios, o Guia de Regime de Colaboração Estados-Municípios (2019, p. 12) aponta que estas podem ser do tipo pedagógicas ou de gestão. O citado Guia (2019, p. 12-13) sugere quanto as formas pedagógicas de colaboração federativa as ações de: assessoria técnica e pedagógica; avaliação externa; currículo e materiais didáticos; formação continuada de professores e gestores; fortalecimento dos conselhos escolares e municipais de educação; programa de alfabetização; e, programas de combate à evasão e abandono. Quanto as formas de colaboração quanto à gestão, o Guia (2019, p. 14-15) indica ações referentes a: definição de calendário unificado para as redes estaduais e municipais; inspeção em unidades escolares; matrícula unificada; mecanismos de incentivo, como repasse de ICMS, premiação, reconhecimento; ordenamento

da rede/municipalização; permuta/cessão de servidores; permuta de prédios, equipamentos e mobiliário; transporte escolar.

Quanto à capacidade dos municípios, em estudo sobre as capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação, Segatto, Maciel e Abrucio (2021, p. 17) assim concluem:

Este estudo mostra, assim, que a União e os governos estaduais têm um papel enorme na criação de condições mínimas de gestão para que os municípios realizem as políticas educacionais. No entanto, paradoxalmente, para obterem da melhor maneira possível seu apoio, especialmente do plano federal, os municípios precisam de capacidades técnicas, como já mostraram outros estudos (Grin, 2016). Ademais, a assistência da União, por ter de dar conta do conjunto das 5.570 municipalidades brasileiras, tende a ser mais genérica e de difícil customização para os problemas de cada município. **A solução para isso seria incrementar o regime de colaboração entre os governos estaduais e municipais, o que reduziria muito os problemas informacionais e de controle do apoio oferecido. Porém, esse processo ainda é incipiente no país e o apoio federal continua a ser a peça-chave das administrações municipais na área educacional** (grifou-se).

Conforme o jornal Folha de São Paulo, em notícia publicada no dia 31 de maio de 2024, informando que 12 (doze) governos estaduais ignoram educação infantil em seus orçamentos (Brasil; Saldaña, 2024) com base em informações levantadas pelo Instituto Articule, por meio da pesquisa direta das palavras-chave “creche”, “pré-escola”, “educação infantil” e “primeira infância”, no período de 1º de fevereiro a 20 de março de 2024, nos Planos Plurianuais 2024-2027 (PPAs), nas Leis de Diretrizes Orçamentárias 2024 (LDO) e nas Leis Orçamentárias Anuais 2024 (LOA) de 26 unidades da Federação – apenas o Distrito Federal não foi contemplado, por ter em sua atribuição as funções tanto do estado como do município na educação (Articule, 2024). Mais um argumento para a conclusão de que é necessária uma melhor regulamentação do regime de colaboração entre estados e municípios brasileiros, para que o apoio estadual não se reduza apenas ao tema da alfabetização e da implementação da Base Nacional Curricular Comum (BNCC).

O Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Descentralizadas (Brasil, 2021, p. 32) descreve que uma forma eficaz de apoiar a construção de capacidade dos governos subnacionais é:

[...] a disponibilização de documentos de orientação formais e padronizados em áreas como planejamento, avaliação de projeto, aquisições ou monitoramento e avaliação. Além disso, o engajamento dos governos subnacionais no compartilhamento de conhecimento e/ou outros mecanismos de cooperação com seus pares pode potencializar a construção e o fortalecimento mútuo de capacidades.

Ferramentas digitais também ajudam os governos a fornecer serviços públicos e gerenciar recursos de maneira mais eficiente (por exemplo, e-governo). Tais instrumentos podem melhorar as relações entre o governo central e os governos subnacionais, facilitando a mudança para práticas de governança mais descentralizadas, e formas de comunicação e envolvimento dos cidadãos (grifou-se).

Segatto e Abrucio (2022), a partir da literatura internacional, propõe um modelo de governança colaborativa como instrumento para melhorar a efetividade da política educacional brasileira. A partir da análise das imensas modificações por que passou a educação brasileira após a CF de 88, os autores comparam a experiência colaborativa do Ceará, considerada um caso de sucesso na implementação de práticas de governança colaborativa na área da educação e um caso de fracasso na gestão educacional, relacionado à abordagem descoordenada do governo federal brasileiro durante a pandemia de Covid-19.

Ao final, os autores sugerem a adoção de um “modelo de governança colaborativa 360 graus”, que possa promover a colaboração e cooperação em todos os níveis do sistema educacional, desde a escola até o território, envolvendo todos os atores relevantes, e estabelece parcerias efetivas para melhorar a qualidade da educação e o desenvolvimento integral dos alunos.

Enfatizam, ainda, a necessidade de criar um Sistema Nacional de Educação (SNE) para promover a articulação entre os três níveis de governo, criando espaços de diálogo, negociação e ação conjunta, sendo essa criação uma estratégia essencial para promover a colaboração, a coordenação e a efetividade das políticas educacionais no Brasil, visando reduzir as desigualdades territoriais e melhorar a qualidade da educação em todo o País.

Ressalta-se que o atual Plano Nacional de Educação (Lei n.º 13.005/2014) estava previsto para vigorar até junho de 2024, entretanto, a Câmara dos Deputados aprovou a prorrogação do PNE até 31 de dezembro de 2025, evitando descontinuidade no planejamento educacional do Brasil, especialmente nas diretrizes, metas e estratégias. O Projeto de Lei n.º

2.614/2024, que estabelece o novo PNE para o decênio 2024-2034, foi apresentado em 27 de março de 2024.

O documento final da Conferência Nacional de Educação, base para o Ministério da Educação (MEC) elaborar o Projeto de Lei do futuro Plano Nacional de Educação, prevê a expressão “regime de colaboração” por 43 (quarenta e três) vezes (FNE, 2024).

O documento foi constituído por sete eixos fundamentais e chama a atenção que o Eixo I especifica que o Plano Nacional de Educação (PNE), como articulador do Sistema Nacional de Educação (SNE), terá vinculação aos planos decenais estaduais, distrital e municipais de educação, em prol das ações integradas e intersetoriais, em regime de colaboração interfederativa, devendo os planos de educação conter, obrigatoriamente, diretrizes, metas e estratégias de ação que garantam acesso à educação de qualidade da creche à pós-graduação:

95. Assim, o SNE precisa decisivamente contribuir, organizar e supervisionar fundamentalmente, para: a) garantir o exercício da negociação e da cooperação entre os entes federativos, para o efetivo cumprimento de metas do PNE e b) **assegurar, em toda a sua abrangência – da creche à pós-graduação - o direito à educação, a todos e a cada um, independentemente do lugar de nascimento ou moradia do cidadão/ cidadã.** (Grifou-se)

Nesse sentido, os dados apresentados indicam haver ainda muito a ser feito para que o regime de cooperação entre estados e municípios possa ser efetivamente implementado no Brasil em relação às políticas públicas de educação, especialmente no que tange à política de creches. É necessário haver uma regulamentação do funcionamento do regime de colaboração, estabelecendo diretrizes mais adequadas para que os entes possam organizar seus sistemas de ensino de forma verdadeiramente colaborativa.

Somente um regime de colaboração mais bem regulamentado pode definir limites e responsabilidades para cada entidade federativa, de modo a detalhar as atribuições da União e dos estados na política de creches, com o objetivo de equilibrar as disparidades e promover a equidade nas redes municipais, evitando grandes variações na garantia do direito à creche em diferentes estados brasileiros.

6. CONCLUSÃO

Constitucionalmente, os municípios são os principais responsáveis pela criação, manutenção e gestão das creches. Isso inclui desde a construção de novas unidades até a contratação e capacitação de profissionais da educação infantil. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n.º 9.394/1996) reforça essa responsabilidade ao determinar que os municípios devem oferecer educação infantil em creches e pré-escolas.

Em 2023, o STF decidiu sobre o Tema 548 da Repercussão Geral, reconhecendo o direito subjetivo público e universal de acesso à creche e à pré-escola, determinando que o Poder Público tem o dever jurídico de assegurar a efetividade integral das normas constitucionais relativas ao acesso à educação básica em todas as suas etapas: educação infantil (creche para crianças de zero a 3 anos e pré-escola de 4 a 5 anos), ensino fundamental e ensino médio.

Os Estados podem atuar em colaboração federativa junto aos municípios prestando-lhes apoio técnico e financeiro bem como implementando ações de gestão que incluam a criação de mecanismos para incentivar a melhoria do aprendizado e a colaboração entre diferentes redes e escolas; na análise da demanda educacional dentro do território municipal quanto ao ordenamento da rede, permitindo o compartilhamento de edifícios quando a demanda de cada rede não justifica a ocupação total de um prédio; ou ainda, mediante a cessão temporária de prédios, equipamentos e mobiliário que estejam ociosos em uma rede e necessários em outra; além disso, por meio da permuta ou cessão de servidores, identificando perfis ociosos ou escassos em cada rede e alocando servidores em diferentes redes conforme a necessidade de suas competências; e, finalmente, compartilhando rotas e veículos para o transporte de alunos de diferentes redes.

A dinâmica de colaboração entre os entes federativos (União, estados e municípios) é crucial para a implementação eficaz da política de creches e pré-escolas no Brasil. A Constituição Federal de 1988 estabelece que a educação infantil, incluindo creches e pré-escolas, é um direito da criança e um dever do Estado, especificando que a oferta de vagas em creches é uma responsabilidade dos municípios. No entanto, essa responsabilidade deve ser

executada com o apoio técnico e financeiro da União e dos estados, formando um sistema colaborativo de gestão.

Ademais, a Lei n.º 14.851/2024 passou a exigir que municípios e o Distrito Federal, com apoio dos estados e da União, levantem e divulguem anualmente a demanda por vagas em creches para crianças de até três anos, organizando listas de espera detalhadas, para assegurar transparência sobre os responsáveis legais pelas crianças. A lei em comento prioriza o repasse de recursos federais às redes que realizarem o levantamento, utilizando dados integrados de vários órgãos para cruzar informações e requer que os sistemas de ensino municipais monitorem o acesso e a permanência das crianças na educação infantil, planejando a expansão das vagas não atendidas.

Desse modo, é crucial enfatizar a importância de fortalecer o regime de colaboração entre os governos estaduais e municipais para reduzir problemas informacionais e de controle do apoio oferecido. Um planejamento adequado e a cooperação entre as esferas de governo são essenciais, especialmente no que diz respeito à regulamentação do regime de colaboração específico entre os estados e os municípios, com o já existente apoio da União. É necessário estabelecer diretrizes claras para que os entes federativos organizem seus sistemas de ensino de forma verdadeiramente cooperativa e eficaz, a fim de superar as barreiras existentes e garantir que todas as crianças tenham acesso à educação infantil de qualidade.

A colaboração entre os entes federativos é essencial para a implementação eficaz da política de creches e pré-escolas no Brasil. Embora haja exemplos positivos de cooperação, como nos estados do Ceará e São Paulo, a falta de precisão normativa e as divergências ou ambiguidades na compreensão do papel dos estados representam desafios significativos. Abordar essas lacunas em pesquisas pode fornecer *insights* valiosos para aprimorar as políticas públicas de creches e pré-escolas garantir que todas as crianças tenham, primeiramente, acesso às creches e pré-escolas e, quando elas consigam ingressar na educação infantil, que esta possa ser oferecida com qualidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; CAVALCANTE, P. L. Federalismo e políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 823-846, 2014.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, [s. i.], v. 21, n. 65, abr.-jun. 2016.

ARTICULE. Apenas metade dos estados brasileiros contempla educação infantil no orçamento. **Articule**, 4 jun. 2024. Disponível em: <https://articule.org.br/apenas-metade-dos-estados-brasileiros-contempla-educacao-infantil-no-orcamento/>. Acesso em: 5 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. **Emenda constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm?origem=instituicao. Acesso em: 9 ago. 2024.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 2 ago. 2024.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p. 27833-27841, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 7 ago. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.113/2020, de 25 de dezembro de 2020. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20**

de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2020b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.853, de 3 de maio de 2024. **Dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade.** Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14851.htm. Acesso em: 9 ago. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024.** Brasília, DF: Inep, 2024. 625p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 31 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas.** Brasília: TCU: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex): Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2021.

BRASIL, M.; SALDAÑA, P. Doze governos estaduais ignoram educação infantil em orçamentos. **Folha de São Paulo**, maio 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2024/05/doze-governos-estaduais-ignoram-educacao-infantil-em-orcamentos.shtml>. Acesso em: 5 ago. 2024.

BUCCI, M. P. D.; VILARINA, M. A. A ordenação federativa da educação brasileira e seu impacto sobre a formação e controle das políticas públicas educacionais. *In*: ABMP: Todos pela educação (Org.). **Justiça pela qualidade na educação.** São Paulo: Saraiva, 2013. p. 117-150.

CARMO, E. Federalismo e Políticas Públicas Educacionais. **Espaço Público**, [s.l.], v. 3, p. 117-136, abr. 2019.

CASTRO, J. A. de. Financiamento e gasto público na educação básico no Brasil: 1995 a 2005. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 857-876, out. 2007.

CONTI, J. M. Considerações sobre o Federalismo Fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. *In*: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F.; BRAGA, C. E. F. (Org.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 15-34.

CONTI, J. M. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. *In*: HORVATH, E.; CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. (Orgs.). **Direito Financeiro**,

Econômico e Tributário – homenagem a Régis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 482-496.

CRUZ, M. C. M. T.; FARAH, M. F. S.; LIMA, M. M. O. Colaboração no âmbito educacional: uma análise da cooperação intergovernamental na política de creches. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v. 16, n. 00, e023037, 2023.

FNE – Fórum Nacional de Educação. **Plano Nacional de Educação (2024-2034)**: política de estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável. Brasília: Conae, 2024. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/documento-final-conae-2024/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

GOUVEIA, S. C. T. **Políticas públicas de educação**. Brasília: Escola Nacional de Educação Pública, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/7531>. Acesso em: 9 ago. 2024.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ODS 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos. **Cadernos ODS**, Brasília, 2019.

MOVIMENTO Colabora Educação; CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação; UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Guia de Regime de Colaboração Estados-municípios**. [S.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/guia-regime-colaboracao-estados-municipios/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Auditoria de políticas públicas descentralizadas no Brasil**. Paris: OCDE, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/auditoria-de-politicas-publicas-descentralizadas-no-brasil_f02bdf5e-pt.html. Acesso em: 30 jul. 2024.

SANTOS, Alexsandro. A urgência de priorizar a educação infantil na agenda das eleições municipais. **Nexo Políticas Públicas**, 4 jul. 2024. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2024/07/04/a-urgencia-de-priorizar-educacao-infantil-na-agenda-das-eleicoes-municipais>. Acesso em: 17 jul. 2024.

SEGATTO, C. I.; MACIEL, F.; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades Estatais e Seus Efeitos nas Políticas Municipais de Educação. **Cadernos de Gestão Pública**, [s.l.], v. 26, p. 1-19, 2021.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nov.-dez. 2018.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Colaboração 360 graus na Educação. **GV EXECUTIVO**, [s.l.], v. 21, p. 30-36, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/article/view/85948>. Acesso em: 2 jun. 2024.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Recomendações para a construção da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância**. 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/06/relatorio-pnipi-2024.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2024.

TORRES, H. T. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, [s.l.], n. 5, p. 25-54, mar./ago.2014.