

Título: Relações Federativas e Intersetorialidade na Provisão de Educação Infantil na Etapa Creche.

Autoria: Gildete Dutra Emerick

Resumo

O texto analisa a provisão da educação infantil na etapa creche pelos municípios, entes federados responsáveis por esta etapa da educação básica. A legislação brasileira – a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – assinala uma compreensão extremamente moderna de educação infantil, organizada a partir do direito da criança e da importância do desenvolvimento das habilidades cognitivas e de socialização na fase que vai até os seis anos de idade. O financiamento às creches, no entanto, encontra muitos desafios para cumprir tal orientação, dos quais cabe mencionar: a baixa capacidade de financiamento por parte da maioria dos municípios e o legado das ações e programas de atendimento à criança na primeira infância. As relações federativas constituem o eixo que estrutura a discussão, tendo em vista que, na ausência de fontes de financiamento complementares à educação, provenientes de outras políticas setoriais, a expansão da oferta desta etapa da educação enfrenta problemas decorrentes da baixa capacidade de financiamento dos municípios e tem nos aportes da União a possibilidade da expansão do atendimento e da oferta com qualidade de educação para crianças até três anos de idade. Os estudos sobre descentralização de políticas sociais e educacionais, bem como os recentes aportes sobre coordenação federativa, constituem o quadro de referência teórica deste trabalho. A análise dos fatores incidem na oferta de ensino infantil na etapa creche demonstra de maneira exemplar a importância das políticas prévias, tanto na assistência social, o atendimento a crianças de 0 a 3 anos, quanto a atenção aos filhos de trabalhadores prevista na legislação trabalhista. A metodologia utilizada consiste na análise da evolução da matrícula em educação infantil creche de acordo com o Censo Escolar; atendimento por faixa de idade – PNAD, enquanto as questões relacionadas ao debate federativo têm como base o debate realizado no Congresso Nacional quando da aprovação da Emenda Constitucional que deu origem ao Fundeb nas Audiências Públicas realizadas, tendo em vista as posições defendidas por especialistas, congressistas, entidades representantes de estados e municípios e de movimentos sociais. Ao final, conclui-se que a necessidade de maiores aportes da União ao Fundeb - do que dependem tanto a expansão do atendimento educacional para crianças em idade até três anos quanto a elevação dos patamares de qualidade - encontra obstáculos na dinâmica entre os entes federados, dada a preeminência do executivo federal em estabelecer formas capazes de resguardar-se de dispêndios que considera de excessivo impacto no orçamento da União. Neste sentido, cabe assinalar o aporte da União ao Fundeb – definido pela Emenda Constitucional 53/2006 e os limites para os fatores de ponderação do custo aluno entre as etapas da educação básica definidos na Lei que regulamenta o Fundo.

Introdução

O atendimento escolar de crianças até três anos de idade denominado creche constitui, junto com a pré-escola, a educação infantil, primeira etapa da educação básica. A consideração da creche como parte do atendimento educacional formal encontra-se definida na Constituição Federal (art. 208, IV) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB (Lei 9.394/96 arts. 29 e 30). No contexto de atuação dos fundos de financiamento da educação pública no Brasil, Fundef e Fundeb, é a educação infantil-creche a etapa da educação básica que apresenta o maior e mais contínuo crescimento da matrícula. Ainda assim, é a etapa de menor cobertura, quando considerado o percentual da população em idade correspondente atendida (15,3%).

A educação infantil-creche tem usufruído crescente reconhecimento de educadores, movimentos organizados e gestores da educação, uma vez que remete tanto à eficiência quando à equidade dos sistemas de ensino. No que diz respeito à eficiência da educação escolarizada, compreende-se que a educação infantil atua em favor do desenvolvimento das habilidades cognitivas e de socialização das crianças numa fase de enorme potencialidade de aprendizagem, com grande proveito para as fases seguintes de escolarização. Pelo lado da equidade, pode-se dizer que as deficiências e mesmo insuficiência de atendimento na educação infantil atingem a população de maneira muito diferenciada e põem em relevo as persistentes barreiras educacionais com base na distribuição regional, raça/etnia, localização do domicílio (rural/urbano) e condição social dos alunos.

Em que pese a grande aceitação de sua importância e legitimidade, é a etapa da educação básica que tem apresentado os maiores desafios do ponto de vista de sua provisão pelos sistemas públicos de ensino. Estas dificuldades decorrem tanto de fatores comuns às demais etapas da educação básica, como o financiamento e as implicações decorrentes do ordenamento federativo e das desigualdades entre as regiões brasileiras quanto de aspectos que dizem respeito estritamente à educação infantil creche. Em virtude de seu histórico, esta etapa articula de maneira completamente peculiar questões como atenção à criança e assistência social, a relação entre a rede pública de ensino e os estabelecimentos privados e relações de gênero com o mundo do trabalho.

Este estudo destina-se a compreender as possibilidades de expansão da oferta de educação infantil creche por parte dos municípios. Em primeiro lugar, são apresentados os principais pontos do debate sobre descentralização de políticas sociais e, neste contexto, das políticas educacionais, com as correspondentes responsabilidades dos entes federados na provisão de educação básica.

Em seguida, são apresentados os dados de evolução da matrícula em creches durante a vigência do Fundef e os anos iniciais do Fundeb. Embora tenha havido significativa expansão, a educação infantil creche enfrenta problemas de expansão e ainda mais de qualidade na sua oferta, decorrente da baixa capacidade de arrecadação da maioria dos municípios e do histórico de sua oferta, muito relacionado à atuação de entidades filantrópicas e comunitárias. Estas questões são tratadas a partir do debate realizado no Congresso Nacional por ocasião da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional que deu origem ao Fundeb (PEC 536-A/97).

Embora as entidades de representação de estados (Consed) e de municípios (Undime) tenham sido incorporadas em definições referentes à atuação do Fundeb, expressão de

melhor coordenação nas relações federativas para políticas educacionais de alcance nacional, estes atuam ainda em quadros muito estreitos definidos previamente na Lei que regulamenta o Fundo. Tendo em vistas estas questões, conclui-se que a expansão da oferta de educação infantil creche está a depender de maiores aportes da União ao Fundo, bem como da alteração dos fatores de ponderação entre as

A descentralização das políticas sociais no Brasil

A descentralização das políticas sociais no Brasil está estritamente associada ao processo de democratização ocorrido a partir da década de 1980. Conforme analisa Abrucio (2002), o regime autoritário orientou-se pela diretriz de maior centralização do poder político e das decisões econômicas e administrativas na esfera do governo federal. Em um modelo federativo assim organizado, a dependência de estados e municípios em relação à União desempenhou importante papel político nas relações do governo central com governadores e prefeitos.

Como era mais ou menos de se esperar, as experiências de descentralização não ocorreram de maneira uniforme para todas as políticas setoriais. Em algumas áreas foi atingido um grau elevado de descentralização, tendo sido a transferência de competências e responsabilidades efetivamente assumidas pelos entes subnacionais. Em outras, no entanto, permaneceu grande margem de indefinição, que impediu tanto a assunção de responsabilidades no âmbito local quanto a ação concertada por parte dos entes de diferentes níveis para a provisão do bem ou serviço em questão.

Tampouco as experiências de descentralização se fizeram de forma mais homogênea para as diferentes regiões do País. Alguns estados e municípios, sobretudo aqueles dotados de maior capacidade financeira e administrativa, puderam valer-se mais facilmente das prerrogativas de autonomia e assumir a responsabilidade pela provisão de serviços públicos. Importa ainda assinalar que permanecem sem definição as normas para cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, a serem definidas por legislação complementar, conforme o art. 23 da Constituição Federal. Quais seriam, portanto, os fatores responsáveis pelas variações nas experiências de descentralização?

Como determinantes da descentralização Arretche (2000) assinala fatores de natureza institucional no processo de transferência de atribuições, quais sejam, o legado das políticas prévias, as regras constitucionais que normatizam o oferta de bens e serviços e a engenharia operacional inerente à sua prestação.

Tendo havido significativa descentralização das políticas sociais, em particular as que contam com recursos vinculados como saúde e educação, os estudos mais recentes sobre o tema têm conferido atenção aos processos e mecanismos de coordenação federativa, em certa medida devido a lacunas e sobreposições assinaladas na atuação dos entes federados. De acordo com Abrucio (2005), o ordenamento federativo ressalta o caráter de parceria estabelecida e regulada por um pacto que articula o reconhecimento da integridade dos entes e a busca de unidade entre estes, ou seja, as dimensões de autonomia e interdependência.

Dentre os graves problemas que têm sido atribuídos à falta de coordenação intergovernamental, assinalam-se a ausência de clareza sobre a responsabilização na provisão de determinado bem ou serviço público (SANO: 2008). No que diz respeito às

possibilidades de cooperação entre os entes federados, esta tem sido feita de maneira diferenciada para os diferentes objetivos, conforme assinala Arretche (2004). Para atingir a universalização do ensino fundamental e ampliação do atendimento dos demais níveis e etapas da educação básica, propósitos afirmados na Constituição, na Lei de Diretrizes e Bases e no Plano Nacional de Educação, a União valeu-se de mecanismo constitucional (as Emendas Constitucionais n.º 14/96 e 53/2006).

A própria trajetória da implementação das políticas, entretanto, tem propiciado, senão o surgimento, ao menos o fortalecimento de instâncias de articulação e mesmo coordenação de ações do poder público com vistas à provisão de bens e serviços, não raro em virtude das dificuldades de interlocução com a União. São mecanismos de coordenação horizontal, uma vez que são constituídos para articular ações entre entes que são da mesma natureza, que podem ou não fazer parte da estrutura formal de tomada de decisão de uma política setorial (SANO, 2008).

A educação conta com pelo menos duas organizações desta natureza, quais sejam, o Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – Undime. Ambas as entidades surgiram, por caminhos próprios, no ano de 1986. Dentre os objetivos do Consed, está relacionado o de participar na formulação, implementação e avaliação das políticas nacionais de educação, coordenar e articular as ações das secretarias estaduais de educação, promover intercâmbios de experiências e informações educacionais entre os estados.

De forma semelhante, a Undime relaciona em seu estatuto, dentre outras finalidades, representar os interesses da educação municipal junto às autoridades constituídas, atuar como órgão de articulação e coordenação das ações comuns das secretarias municipais de educação, além de organizar e promover a troca de informações e de experiências e realizar atividades de formação e capacitação de dirigentes municipais de educação.

A descentralização das políticas educacionais

O termo descentralização de políticas sociais é utilizado de forma geral como "processo de transferência de autoridade ou poder decisório no financiamento e gestão do nível nacional para níveis subnacionais" (COSTA, SILVA e RIBEIRO, 1999: 32).

Pelas definições dadas pela Constituição Federal, cabe aos estados atuar na oferta de ensino fundamental e médio e os municípios, na oferta de educação infantil e ensino fundamental. Estados e municípios compartilham, portanto, a tarefa de oferecer o ensino fundamental. A União, por sua vez, nunca chegou a atuar de maneira significativa na oferta direta de educação básica, sendo sua atuação nesta etapa da escolarização restrita às atividades de caráter normativo e auxílio suplementar – técnico e financeiro – aos estados e municípios, por meio de diversos programas e ações.

Como os estados não podem transferir aos municípios as matrículas do ensino médio, etapa que lhe cabe oferecer com prioridade, a descentralização das políticas de educação equivalem na prática, conforme lembra Arretche (2000), à municipalização da oferta do ensino fundamental, com a transferência das matrículas das redes estaduais para as redes municipais de ensino.

Com efeito, pelos dados do Censo Escolar 2009, a conformação atual da matrícula em educação básica por dependência administrativa indica que estados e municípios respondem por, respectivamente, 38 e 47,7% do atendimento. Esta conformação é bem distinta da que se podia verificar há pouco mais de uma década. Em 1997, os estados respondiam por 51,6% do total da matrícula, enquanto os municípios ofereciam 34,7%, o que indica a quase perfeita inversão da atuação destes entes federados na provisão da educação formal. As redes privadas mantêm sem alteração significativa a sua participação na oferta de educação básica, em torno de 13%, assim como a União, que atende atualmente cerca de 0,3% do total da matrícula na educação básica.

Embora não tenha sido o único fator responsável, o Fundef favoreceu o processo de transferência de matrículas do ensino fundamental das redes estaduais para as municipais. No contexto do Fundef, a transferência de recursos de cada um dos fundos constituídos no âmbito dos estados e do DF se fazia de maneira automática com base na matrícula no ensino fundamental, forma de operacionalização mantida no Fundeb. Dessa forma, a elevação da matrícula de ensino fundamental nas suas respectivas redes podia interessar tanto aos estados quanto aos municípios. A situação concreta em grande parte dos estados, no entanto, demonstrou que estes tinham interesse em transferir suas matrículas (assim como estabelecimentos e funções docentes) para os municípios, em virtude do peso de suas redes, do crescimento dos seus *déficits* fiscais e pelas crescentes dificuldades de rolagem de suas dívidas a partir de 1991 (ARRETCHE, 2000).

Ademais, a própria dinâmica do Fundef, que ampliou o atendimento no ensino fundamental, bem como o número de concluintes desta etapa, elevou a pressão pela oferta de ensino médio, etapa que cabe aos estados oferecer com prioridade.

I – Matrícula em creches: a evolução recente da oferta

Pode-se dizer que formação de fundos como a mudança mais significativa no cenário do financiamento educacional desde a Constituição Federal. Muito embora tenham sido feitas previsões muito pessimistas sobre o impacto da atuação do Fundef no atendimento das demais etapas (COSTA, 2004), estas não se confirmaram, uma vez que tanto a educação infantil quanto o ensino médio ampliaram sua cobertura durante a vigência deste fundo.

Em 1997, ano imediatamente após a aprovação do Fundef, três quartos da matrícula da educação básica encontrava-se no ensino fundamental. Esta participação cai para cerca de dois terços havendo, em contrapartida, o aumento na participação das etapas de educação infantil e ensino médio. A variação percentual na matrícula para as diferentes etapas da educação básica encontram-se na Tabela 1.

Tabela 1
Variação percentual no número de matrículas da Educação Básica por localização e etapa de ensino. Brasil (1997 a 2009)

Creche	444,9
Pré Escola	13,4
Anos Iniciais	-15,9
Anos Finais	5,5
Ensino Médio	30,2

Fonte: Elaboração a partir da *Sinopse Estatística da Educação Básica* – INEP/MEC

Na verdade, uma expansão significativa da matrícula em educação básica nos próximos anos só poderá ocorrer pela ampliação no atendimento nas etapas de menor cobertura, que são a educação infantil e o ensino médio. O ensino fundamental apresenta atendimento superior à faixa de idade a que se destina em virtude de distorções entre a idade do aluno e a série cursada. Assim, a matrícula nesta etapa tende a decrescer com a melhora do fluxo escolar, o que já vem ocorrendo de maneira contínua nos últimos anos.

Com relação ao ensino médio e à educação infantil, há em primeiro lugar a diferença entre as taxas de cobertura atual destas duas etapas, o ensino médio com taxa de atendimento bruta¹ superior a quatro quintos anda na faixa de idade (Tabela 2), embora se saiba que esta etapa atende a grande demanda de alunos fora da faixa, em decorrência da repetência no ensino fundamental. Por outro lado, o ingresso no ensino médio depende de alunos concluintes do ensino fundamental, ao passo que, para a educação infantil, basta a existência da criança na idade que lhe cabe atender.

Assim, a creche é a etapa da educação básica que mais oferece possibilidades de ampliação, se considerado a parcela da população a ser atendida, conforme os dados de cobertura das diferentes etapas que encontram-se na Tabela 2.

Tabela 2
Taxa de atendimento na educação básica por etapa – Brasil - 2009

	Idade correspondente à etapa	Matrícula (A)	População em idade correspondente (B)	Taxa de atendimento Bruta (A/B)
Creche	0-3	1.896.363	12.419.241	15,3
Pré-escola	4 e 5	4.831.052	6.602.267	73,2
Anos Iniciais EF	6 a 10	17.295.618	16.916.293	102,2
Anos Finais EF	11 a 14	14.409.910	13.200.320	109,2
Ensino Médio	15 a 17	8.337.160	9.979.064	83,5

Fonte: Elaboração própria a partir de: IBGE – Estimativas elaboradas no âmbito do Projeto UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?ibge/cnv/popuf.def> (dados populacionais) e *Sinopse Estatística da Educação Básica* -INEP/MEC (matrícula).

A expansão da educação infantil na etapa creche encontra desafios enormes a serem enfrentados nos próximos anos. Estas dificuldades decorrem da sua trajetória diferenciada

em relação às demais etapas da educação escolarizada - que se expressa sobretudo pelo histórico de atendimento feito pela assistência social e pela sua relação com a legislação do trabalho.

De acordo com esta compreensão, as instituições transformam-se em resposta às mudanças de contexto e ambiente da dinâmica política, mas o fazem sob restrições de suas trajetórias passadas (THELEN, 1999). No estudo do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, Arretche considera que

O legado de políticas prévias diz respeito ao fato de que *processos de reforma de programas sociais são influenciados pela herança institucional de programas anteriores*. A importância desta variável deriva da noção de que a história é *path dependent* – isto é, o que vem antes mesmo que seja acidental, condiciona o que vem depoisⁱⁱ.

Há ainda, por outro lado, as questões relacionadas à capacidade de financiamento dos municípios, antes aos quais cabe oferecer a educação infantil.

Estas questões foram discutidas na sua complexidade durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição-PEC que deu origem ao Fundebⁱⁱⁱ. No que diz respeito à educação infantil, o Fundeb, assim como a Constituição de 88 e a Lei de Diretrizes e Bases-LDB, evidencia um grande esforço de alguns segmentos em conferir tratamento unificado às etapas de creche e pré-escola e conformar a unidade da educação infantil voltada para atendimento integrado de crianças até os cinco anos de idade^{iv}.

As propostas de emenda à Constituição responsáveis pela criação do Fundef e do Fundeb originaram-se do Poder Executivo^v. Conforme tem sido verificado pelos estudiosos da interação entre os poderes no Brasil, as propostas legislativas e de alteração constitucional com esta procedência caracterizam-se por terem caráter geral, serem de natureza distributiva e estarem voltadas para a área social (AMORIM NETO e SANTOS, 2003).

Em que pese a conhecida preeminência do poder executivo na relação entre os poderes, as matérias enviadas ao Congresso sofrem alterações por iniciativa dos parlamentares em grande parte das vezes, em virtude da própria representação de vários segmentos e de diferentes perspectivas a respeito do mesmo assunto.

No caso do Fundeb, o dissenso expresso entre as propostas apresentadas pelo governo e as proposições dos parlamentares pode ser identificado em questões de ordem federativa, antes que em divergências partidárias e orientações programático-ideológicas. A própria divisão entre governo e oposição assumiu características próprias, uma vez que muitos dos mais aguerridos parlamentares do partido do governo tiveram problemas para advogar a proposta do executivo, em virtude da ausência das creches na proposta original.

A criação de fundos com parcela dos recursos transferidos para estados e municípios - Fundef e, depois, do Fundeb – se fez por alterações no art. 212 e no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias^{vi}. Embora as Propostas de Emenda à Constituição – PECs – com tal finalidade, a PEC 233-A/95 (que deu origem à Emenda Constitucional nº 14/1996) e a PEC 536-A/97 (que resultou na Emenda Constitucional nº 53/2007) tenham sido enviadas ao Congresso pelo poder executivo, houve no caso do Fundeb iniciativas semelhantes por parte de alguns parlamentares.

Em ambas as circunstâncias, intensificou-se o debate em torno das despesas contempladas pelos fundos e as implicações da sua dinâmica para estados, municípios e a União. Mais do que o que estava contemplado, no entanto, as ausências e omissões foram os principais pontos do debate.

No entendimento expresso na Constituição Federal, o atendimento às etapas de creche e pré-escola deve fazer-se em atenção à faixa de idade das crianças, sem qualquer menção a possíveis critérios de priorização como, por exemplo, a condição de carência das famílias. Embora um direito da criança, a educação infantil não assume caráter obrigatório, como acontece com o ensino fundamental, porque a família pode optar por outras formas de socialização e aprendizagem para seus filhos pequenos que não o que ocorre no ambiente da educação formal.

Na PEC do Fundeb (PEC 536/97), a inserção da educação infantil na etapa creche, junto com o piso salarial do magistério e a responsabilidade da União em relação à educação básica constituíram as principais questões do debate parlamentar. A discussão da creche nas Audiências Públicas do Fundeb foram intensas, complexas e acaloradas.

A proposta do governo adia a assunção de responsabilidade em relação aos dois aspectos acima indicados e buscava resguardar-se de medidas muito impactantes nos aportes que caberia à União realizar para o Fundo.

Na apresentação do Ministro da Educação à Comissão Especial^{vii}, a inserção das creches do Fundeb ocorreria após um período de transição de quatro anos, quando se consideraria a entrada no fundo dos impostos municipais. Esta situação causou surpresa aos parlamentares e aos movimentos de defesa dos direitos da criança, sobretudo porque a PEC foi apresentada tardiamente ao Congresso justamente com a alegação de que resultara de longo processo de negociação entre as entidades representantes de estados e municípios.

Pelas justificativas da União, a ausência das creches no projeto devia-se ao desacordo de estados e municípios a este respeito. Estados e municípios, no entanto, por meio de suas entidades representativas no que concerne à educação – Consed e Undime – defenderam a inclusão das creches a partir de um novo patamar de responsabilização financeira da União com a educação básica. Da parte dos parlamentares da Comissão Especial, porém, a inclusão das creches à proposta foi definida desde o início dos trabalhos.

Um fundo, dois fundos, três fundos: o financiamento das creches

Em virtude das dificuldades apresentadas para inclusão das creches, tanto pela consideração da responsabilidade diferenciada de estados e municípios com relação às três etapas da educação básica, quanto pela busca de maior aporte da União, surgiram propostas de formação de três fundos, ou de um fundo com subfundos. Isso porque o Fundeb constituía-se de parcela de recursos de estados e municípios em favor de matrículas de uma etapa pela qual ambos estão responsáveis.

O Fundeb realiza a destinação de recursos para um fundo e a distribuição em relação ao número de matrículas se faz também para etapas pelas quais há a separação de responsabilidades - os estados responsáveis pelo ensino médio e pelo ensino fundamental, e os municípios, pela oferta de ensino fundamental e educação infantil.

Assim, a proposta da Dep. Raquel Teixeira (PSDB/GO) para o Fundeb lidar com estas diferenças e favorecer a aceitação de estados e municípios postulava que haveria um fundo para a educação infantil com recursos dos municípios e complementação da União, quando fosse o caso. De forma semelhante, se constituiria um fundo para o ensino médio com recursos dos estados, e possível complementação da União. O ensino fundamental permaneceria financiado com recursos de estados e municípios, mais a complementação da União. Seriam, portanto, três fundos.

Opinião semelhante foi apresentada pelo ex-ministro da Educação Paulo Renato de Souza para quem a formação de um fundo único para financiamento de etapas pelas quais estados e municípios não compartilham a responsabilidade da provisão equivaleria a 'misturar' recursos e responsabilidades entre três níveis de governo, duas esferas administrativas e três etapas de ensino^{viii}. Esta foi também a proposição defendida pela CMN, que compreende esta discussão à luz da capacidade financeira dos municípios e que considerava que o custo aluno na creche impedia a formação de um fundo único para educação básica.

Embora tecnicamente bem fundamentada, a proposta de três fundos não encontrou apoio entre a maioria das entidades e dos parlamentares, sob alegação de que uma arquitetura de tal complexidade traria fragmentação e descontinuidade entre as etapas de ensino. O Consed, mesmo temeroso das conseqüências que o avanço rápido nas matrículas da educação infantil poderia trazer para as redes estaduais (uma vez que as creches, além da maior demanda possuem custo mais elevado, o que faria com que os recursos migrassem ainda mais para as redes municipais), postulou que três fundos adiará por demais a aprovação da Emenda.

Na verdade, os estados já encontravam-se em situação muito desfavorecida no Fundef em relação ao aporte e à retirada de recursos, o que comprometia inclusive sua capacidade de atender a demanda do ensino médio, muito elevada em decorrência da atuação deste Fundo^{ix}. Além do Consed, Undime, CNTE, a grande maioria dos deputados foi favorável a um único Fundo, o que veio a prevalecer.

Como forma de lidar com o fluxo de recursos entre as redes e entre as etapas, foi assinalado a necessidade de 'mecanismos de travas', de forma a impedir que um ente viesse a receber recursos pela oferta de matrícula em etapa na qual não lhe cabe atuar com prioridade e, mais importante, a diferenciação do custo aluno por etapa e modalidade de ensino, proposições que vieram a ser incorporadas à Emenda Constitucional (art. 60 do ADCT, II e IV).

Outro ponto de grande desacordo na proposta do governo para o Fundeb era a utilização de recursos provenientes de impostos municipais. Isso porque apenas as grandes cidades, sobretudo capitais localizadas nas regiões mais desenvolvidas, possuem uma arrecadação significativa dos impostos que cabe ao município instituir e arrecadar, como o IPTU e o ISS. No entanto, a demanda por creches independe da situação financeira do município, embora encontre-se mais organizada nos municípios maiores, onde há maior conhecimento do direito de acesso a esta etapa de ensino.

A situação diferenciada dos municípios brasileiros, em termos de porte e capacidade de arrecadação, tem sido uma questão recorrente no debate sobre a descentralização das políticas sociais, sobretudo quando há vinculação de percentuais para aplicação como ocorre com a educação. Isso porque os percentuais incidem sobre uma variação muito grande de recursos disponíveis, o que interfere diretamente na qualidade do serviço oferecido à população. Nas palavras do presidente da CMN,

Os senhores sabem que dos 36,5% de carga tributária no País, os Municípios têm autonomia, arrecadam 4,3%. No final, ficamos com 14,5%, mas a nossa autonomia é de 4,3%. A média mundial é 17%. E se hoje desdobrarmos os 4,3%, vamos ver que 4 cidades do Brasil, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Curitiba, arrecadam mais de 40%. E se pegarmos as 100 maiores cidades do Brasil, elas arrecadam 98% da arrecadação própria. Dois por cento são 5.500 Municípios que arrecadam^x.

Com a aprovação da Lei do Fundeb, Lei 11.494/2007, um representante de cada uma das entidades - Consed e Undime - passam a constituir, juntamente com um representante do Ministério da Educação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (art. 12). Dentre as atribuições desta Comissão, está a tarefa de especificar, ano a ano, as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como fixar a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica e seus respectivos critérios de distribuição.

No entanto, esta possibilidade de atuação está restrita a parâmetros muito estreitos definidos pela própria lei que regulamenta o Fundeb, quando trata da distribuição proporcional tendo em vista as diferentes etapas, modalidades e características dos estabelecimentos. As ponderações adotam como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, que pode ser multiplicado no máximo por 1,3 e no mínimo por 0,7. Quer dizer, as creches podem contar no máximo com 30% a mais no valor aluno do que a matrícula de ensino fundamental anos iniciais urbano. Como estes parâmetros foram definidos em lei, só podem ser alterados por ação do Poder Legislativo^{xi}.

Assim, embora tenha havido uma maior consideração à participação de estados e municípios nas definições do Fundeb, se comparado ao Fundef, a União tem meios de precaver-se de excessivos aportes ao Fundo, tanto em relação aos estreitos parâmetros de ponderação do custo aluno definidos na Lei, quanto pelo montante do aporte, definido na própria Emenda Constitucional que deu origem ao Fundo – EC 53/2006, em valores para os três primeiros anos do Fundeb e em 10% do aporte de estados e municípios a partir do seu quarto ano de vigência.

Compreende-se, assim, a centralidade do aporte da União para incorporação das creches ao Fundeb. Mas, há ainda outra questão. Nos debates da inserção das creches no Fundeb houve grande expectativa em relação a recursos provenientes de outras fontes que não apenas os da educação, conforme se segue.

Assistência social à criança e amparo à mãe trabalhadora: fontes adicionais de recursos?

Se colocarmos absoluta responsabilidade para a Educação, em vez de resolver, poderemos criar um problema, porque a creche hoje é compartilhada com recursos sem vinculação contábil, da assistência social e da saúde. Como é que podemos introduzir isso numa PEC com as ressalvas da assistência social e da saúde - roupinha para o bebê, fralda, leite especial, atenção para crianças de 4, 5, 6 meses, que precisam de um acompanhamento de enfermagem, médico-hospitalar, medicação e alimentação especial? Vai ficar tudo para nossa ilustre Secretária Municipal da Educação? Dep. Colombo (PT/PR)^{xii}

O histórico da educação infantil no Brasil relaciona de maneira estreita a assistência social à criança pequena, o atendimento à mãe trabalhadora e, mais recentemente, a educação formal. Esta articulação é perpassada pela relação muito peculiar entre os segmentos público e privado, neste último compreendidas as entidades filantrópicas e confessionais. Nesta relação cabe assinalar dois aspectos importantes, quais sejam, as orientações de políticas sociais dos organismos internacionais para países em desenvolvimento e a necessidade de cuidados para crianças de famílias cujas mães trabalham fora de casa.

De acordo com Rosenberg (2002), a atuação de organismos internacionais – Banco Mundial e UNICEF, por meio de seus programas de combate à pobreza - foi fundamental para conformar o modelo de atendimento 'a baixo custo' para crianças, que se expandiu por todo o País. Os programas valiam-se sobretudo de mão de obra 'disponível na comunidade', espaços, materiais e equipamentos improvisados e reutilizados^{xiii}.

Associada ao atendimento à pobreza, originou-se, assim, uma rede de estabelecimentos - de abrigo, guarda e, eventualmente, ensino - e de recursos humanos voltados para o trabalho com crianças pequenas. A manutenção financeira apoiava-se em recursos provenientes de entidades filantrópicas combinados a recursos públicos repassados por meio da assistência social (ou da saúde ou mesmo da educação).

São muitas as conseqüências de uma conformação como esta para a construção de uma política de educação infantil como a que hoje a legislação educacional preconiza. Em primeiro lugar, estas estratégias retardaram o processo de construção nacional de um modelo de educação infantil democrático, de qualidade e centrado na criança, conforme assinala Rosenberg (2002).

Em seguida, esta compreensão relaciona o atendimento à necessidade de cuidado e atenção durante a ausência dos pais (da mãe, sobretudo) do lar durante a jornada de trabalho. Assim, apresenta-se antes como uma necessidade da família que como direito da criança. A formação da rede de estabelecimentos relacionada à assistência social, por sua vez, permanece como uma difícil questão na condução das políticas educacionais nos municípios.

O financiamento das creches com recursos da assistência social tem ocorrido desde 1995, data da extinção da LBA, entidade que se responsabilizava por esta ação desde 1977. A transferência das creches da área da assistência social para a educação, em adequação ao que a Lei de Diretrizes e Bases postula como educação infantil, recebeu grande atenção do MDS a partir de 2003, ao tempo em que este buscava estruturar o sistema unificado de assistência social, em grande medida semelhante ao SUS.

Ao integrar a educação básica, havia em muitos segmentos a expectativa de que os recursos da assistência social destinados às creches passassem automaticamente para a educação, auxiliando desta forma a expansão da educação infantil. Compreende-se essa disposição de 'pactuação interinstitucional' no contexto de discussão da PEC do Fundeb no Congresso, diante dos sérios impasses apresentados para o financiamento das creches.

Nada mais distante da compreensão dos dirigentes do MDS. Embora estivessem há muito engajados na transferência das creches para a área da educação, não se cogitava de forma alguma a transferência dos recursos então destinados às creches. Os recursos que até então eram destinados às creches por meio das instituições comunitárias e filantrópicas permaneceriam para financiar as outras ações que o Ministério desenvolve no âmbito da

proteção social básica e especial que atendem - inclusive, mas não apenas – a população na primeira infância, cujas necessidades de assistência vão além da educação infantil.

De acordo com representante do MDS na Comissão Especial de análise da PEC 536/97, a rede de entidades conveniadas é formada por mais de 16 mil estabelecimentos que atendem a cerca de 1,6 milhão de crianças em creches. A situação destes estabelecimentos é muito variada, uma parte dos quais (65%) aparece no Censo Escolar do INEP. Embora não se tenha o devido conhecimento das instituições nem do atendimento que fazem, foi amplamente manifesta a preocupação do MDS e de muitas entidades em se manter a ajuda do poder público pelo menos por um período de transição para não haver prejuízo à população atendida^{xiv}.

Porém, a dinâmica do financiamento na educação obedece outros princípios que não os da assistência social. Embora a Constituição (art. 213) permita a destinação de recursos públicos para escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, os fundos (Fundef e Fundeb) foram concebidos para repassar recursos com base no número de alunos matriculados na rede pública. Para a manutenção das creches comunitárias e filantrópicas, foi considerado um período de transição com repasse para as até que o poder público tenha condições de atender toda a demanda sem as 'redes conveniadas'^{xv}.

Na busca de financiamento para as creches no Fundeb, foi aventada também a participação de recursos do Ministério do Trabalho e Emprego-MTE. Desafortunadamente, não houve participação de representantes deste órgão nas discussões na Comissão Especial. Ainda assim, a relação entre as creches e o mundo do trabalho merece ser analisada com atenção.

Muito embora seja acentuado o caráter de formação escolar e o direito da criança a esta etapa de ensino, não há a possibilidade de se discutir o atendimento de crianças pequenas em creche sem considerar as relações de trabalho dos pais. Da constatação de que a tarefa de cuidado das crianças pequenas tem sido executada quase exclusivamente pelas mulheres decorre a compreensão de que os equipamentos públicos de atenção à criança são condição para que as mulheres trabalhem em melhores condições, mas também tenham acesso a atividades culturais, à participação política, à formação educacional etc. Esta compreensão é bem exemplificada pela fala proferida pela representante da Marcha Mundial das Mulheres,

Nesse arranjo que trata a educação das crianças pequenas como um problema das famílias, as mais prejudicadas, depois das crianças, são as mulheres. (...) Onde os senhores e as senhoras pensam que ficam os filhos dos mais de 6 milhões de empregadas domésticas, trabalhadoras informais, lavadoras de roupa, passadeiras etc.? Quando elas saem de casa em busca do sustento para a família, as crianças ficam em casa^{xvi}.

Na verdade, a primeira menção à provisão de creches na legislação brasileira aparece justamente relacionado ao trabalho das mulheres, na Consolidação das Leis do Trabalho-CLT^{xvii} que obrigava as empresas com mais de trinta mulheres com mais de dezesseis anos a ter um local adequado onde fosse permitido às empregadas guardar, sob vigilância e assistência, os filhos no período da amamentação. Esta exigência poderia ser suprida por meio de creches distritais mantidas – diretamente ou por convênio com outras entidades públicas ou privadas – pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do SESC, do SESI, da LBA ou de entidades sindicais.

Em 1986 o Ministério do Trabalho publica a Portaria 3.296 que autoriza as empresas e empregadoras a adotar o sistema de reembolso creche em substituição à exigência do art.

389 da CLT. A concessão do auxílio creche, por sua vez, estende-se a toda empregada-mãe, independente, portanto, do número de mulheres empregadas no estabelecimento. De acordo com o art. 1º, I, o reembolso destina-se a cobrir integralmente as despesas efetuadas com o pagamento da creche de livre escolha da empregada-mãe – ou outra modalidade de serviço desta natureza – pelo menos até os seis meses de idade da criança, dentro das condições, prazos e valores estipulados em convenção coletiva.

Embora importantes, estas determinações possuem restrições sérias para as mães trabalhadoras. Em primeiro lugar, o período da infância coberto resguarda apenas os primeiros meses de vida (o período da amamentação). Segundo, o reembolso para os casos em que a empresa não oferecer diretamente o benefício (a grande maioria) é estabelecido em convenção coletiva, o que favorece as categorias melhor inseridas no mercado de trabalho e que conseguem negociar salários e condições mais favoráveis de exercer suas atividades.

Não é de estranhar, portanto, que as creches comunitárias e filantrópicas conveniadas com a assistência social tenham atendido sobretudo as crianças de regiões mais pobres e das periferias das grandes cidades, de onde saem grande parte das empregadas domésticas e mulheres que trabalham no mercado informal.

Sobre o atendimento a crianças maiores, o artigo 397 da CLT estabelece que entidades públicas destinadas à assistência à infância (SESI, SESC, LBA e outras) deveriam manter, ou subvencionar dentro de suas possibilidades financeiras, escolas maternas e jardins de infância distribuídos nas áreas de maior concentração de trabalhadoras. Este atendimento destinar-se-ia especialmente aos filhos das mulheres empregadas.

A Constituição Federal estabelece, no art. 7º, XXV como sendo direito dos trabalhadores – não apenas das mulheres trabalhadoras – urbanos e rurais, a assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré escolas^{xviii}. Não sendo fortuita na legislação brasileira a relação entre trabalho dos pais e atendimento escolar de crianças pequenas, compreende-se a necessidade de se reiterar que a creche, como etapa de escolaridade formal, é um direito da criança e independe da condição de trabalhador de um dos pais ou de ambos.

A impossibilidade de conduzir a questão do financiamento das creches por meio de recursos provenientes de outros setores ficou clara ao longo das discussões, apesar de haverem sido aventadas fontes as mais diversas: CPMF, Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza, além dos mais recorrentes, quais sejam, assistência social e trabalho (FAT). Assim, o conflito federativo perpassou toda a discussão, com estados e municípios a exigirem um novo patamar de financiamento da União para viabilizar a oferta de creches na rede pública, sob a alegação de fragilidade financeira de ambos para fazer frente aos aportes que o Fundeb iria exigir para a realização desta tarefa.

Sendo o aporte da União a única maneira de resolver o impasse da entrada das creches no Fundeb, a atenção concentrou-se em duas questões: o volume de recursos necessários e aquele com o qual a União estava disposta a comprometer-se e, estritamente relacionado a esta questão, o custo de um aluno em creche. Embora não se tivesse clareza sobre o custo de se manter um aluno na creche porque vários valores, baseados em diferentes cálculos, foram apresentados, ficou compreendido que este custo é muito superior mesmo ao de um aluno no ensino médio sendo, portanto, o mais elevado custo aluno de toda a educação básica.

Decorre justamente deste ponto o dissenso entre estados e municípios, uma vez que os estados já aportavam ao Fundo um montante de recursos muito superior ao que dele retiravam após a distribuição dos recursos por matrículas. Esta situação se agravaria enormemente com a entrada das creches, pois os municípios, além de atenderem o maior número de alunos em suas redes, também atenderiam aqueles cujos custos são mais elevados.

Considerações finais

Diante das dificuldades de acesso a recursos de outras fontes, mesmo com o evidente caráter intersetorial das creches, a questão de sua manutenção e expansão com qualidade nas redes públicas dos municípios de todo o País está a depender claramente de maiores aportes da União para esta etapa, em virtude da baixa capacidade de arrecadação da maior parte dos municípios.

Na consideração das metas de atendimento, o Plano Nacional de Educação-PNE (Lei 10.172/2001) estabeleceu a matrícula de 50% das crianças até três anos para os dez anos de sua vigência. Em 2009, não se chegava sequer a 16% desta população (Tabela 2). Conclui-se desta forma que, em que pesem os inegáveis avanços e a importância dos debates realizados por movimentos sociais, parlamentares e executivo, a creche é a etapa da educação básica que necessita de mais atenção do poder público para sua expansão.

É certo que a criação de fundos para manutenção da educação formal representa um inegável avanço para a coordenação das ações entre os entes federados. No entanto, no plano das relações verticais – entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, verificam-se as dificuldades de estados e municípios em obter da União aportes condizentes com a função supletiva e distributiva que lhe cabe exercer. Neste sentido, a legislação do Fundeb expressa a preeminência do poder executivo federal ao enviar e aprovar no Congresso leis em conformidade com as suas próprias prioridades.

Situação semelhante ocorre com as transferências voluntárias e não apenas nos fundos de transferência automática. Na análise dos diversos programas de assistência técnica e financeira que se efetivam por meio de transferências voluntárias, Cruz (2009) considera que a União não cumpre sua função supletiva e distributiva, tendo em vista a predominância de critérios político partidários na transferência de recursos a estados e municípios.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a democratização brasileira**. 2. Ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 2002.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. n. 24, 2005.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo do ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 1, pp. 661-698, 2003.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

ARRETCHE, M. “Federalismo e políticas sociais no Brasil”. São Paulo: Fundação SEADE. **Revista São Paulo em Perspectiva**. 18 (2), 2004.

BRASIL. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. **Orientações sobre convênios entre Secretarias Municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de educação infantil**. Brasília, DF. 2009.

COSTA, B.L.D. Desigualdade educacional e coordenação intergovernamental: o caso do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) em Minas Gerais. In IX CONGRESSO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Madrid, España, 2004. Disponível em <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/lazzarot.pdf>. Acesso em 10 de jan. de 2011.

COSTA, N. R.; SILVA, P. L. B; RIBEIRO, J. M. A descentralização do sistema de saúde no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 50 (3), 1999.

CRUZ, R. E. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – O FNDE em destaque. Tese (doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2009.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 25-63 março, 2002.

SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro**: os conselhos de secretários estaduais. Tese (doutorado) apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2008.

SILVA, A. S. **Políticas de atendimento à criança pequena em MS (1983-1990)**. Dissertação (mestrado) apresentada à Faculdade de Educação – Unicamp. Campinas, São Paulo, 1997.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 1999.

Relação de Siglas

AP – Audiência Pública

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMN – Confederação Nacional dos Municípios

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

Confaz - Conselho Nacional de Política Fazendária

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
 Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
 Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
 IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
 ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
 LBA – Lei de Assistência Social
 MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
 MMM – Marcha Mundial das Mulheres
 MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
 OMEP – Organização Mundial para Educação Pré-Escolar
 SESC – Serviço Social do Comércio
 SESI – Serviço Social da Indústria
 SUS – Sistema Único de Saúde
 UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

ⁱ A taxa de atendimento bruta considera o total da matrícula em uma determinada etapa e não apenas os alunos na faixa de idade correspondente. O atendimento de alunos apenas na faixa de idade correspondente a cada etapa caracteriza a taxa de atendimento líquida.

ⁱⁱ ARRETICHE, M. (2000:30), grifado no original.

ⁱⁱⁱ A oferta e financiamento das creches, a definição do piso nacional do magistério e o papel da União no financiamento da educação básica constituíram o eixo estruturador do debate da PEC que deu origem ao Fundeb.

^{iv} Os textos na versão original da Constituição (art. 208, IV) e da LDB (art. 30, II) referiam-se ao atendimento até os seis anos na educação infantil. Esta situação foi alterada pela EC 53/2006 que reduz o limite de atendimento da educação infantil para cinco anos de idade, uma vez que a idade obrigatória compreendida para o ensino fundamental passa a ser dos 6 aos 14 anos.

^v A PEC 415-2005 que foi enviada ao Congresso pelo governo para criação do Fundeb foi apensada à PEC 536 de 1997 de autoria do Dep. Valdemar Costa Neto, assim como o foram outras iniciativas de parlamentares com o mesmo objetivo. Quando se trata da PEC que deu origem ao Fundeb, portanto, a referência é a PEC 536-A/97.

^{vi} A redação original do art. 60 determinava que metade dos percentuais de destinação obrigatória em educação pelo poder público fosse direcionada para duas tarefas que em 1988 haviam sido consideradas prioritárias, a saber: a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. Na verdade, este preceito do art. 60 encontrava-se bastante desacreditado, tendo sido desde sua criação desconsiderado pela União em seus gastos com educação (18% da receita resultante de impostos), sob a alegação de que o gasto com a rede federal de instituições de ensino, por si, já superava o percentual definido.

^{vii} AP 25/10/2005

^{viii} AP 16/11/2005

^{ix} Conforme os dados apresentados pelo então Ministro da Fazenda Antônio Palocci, os estados aportavam R\$ 21 bilhões ao Fundef e retiravam deste Fundo R\$ 14,8 bilhões, os municípios aportavam R\$ 10,2 bilhões e tinham acesso a R\$ 17 bilhões (AP 29/11/2005). Em resposta às necessidades dos estados para provisão do ensino médio, a União definiu a destinação de R\$ 400 milhões no âmbito do Programa de Equalização das Oportunidades de Acesso à Educação Básica-Prodeb, até que fosse aprovado o Fundeb e o ensino médio passasse a contar também com repasse de recursos. Esta forma de apoio recebeu a denominação de 'Fundebinho'.

^x AP 26/10/2005 (páginas 8 e 9)

^{xi} O custo aluno/ano do Fundeb definido para 2011 foi de R\$ 1.722,05, conforme Portaria Interministerial – Ministério da Educação e Ministério da Fazenda n. 1459/2010. Assim, o atendimento em creche, para período integral, terá como valor mínimo nacional o resultado da multiplicação de R\$ 1.722,05 por 1,3 *para um ano de atividade*, quer dizer, R\$ 2.238,66.

^{xii} AP 26/10/2005 (p. 16)

^{xiii} O Projeto Casulo foi uma das grandes iniciativas de atendimento à criança na etapa creche, criado em 1977 pela Legião Brasileira de Assistência – LBA. Com a extinção desta entidade em 1995, os recursos passaram a ser geridos pelo órgão do governo federal responsável pelas políticas sociais, atualmente, Ministério do Desenvolvimento Social – MDS.

^{xiv} De todas as entidades presentes às APs, apenas a CNTE manifestou-se contrária ao repasse de recursos para manutenção das creches comunitárias e filantrópicas, em observância à orientação de que recursos públicos devem ser destinados à rede pública de ensino.

^{xv} Em 2009 o Ministério da Educação publicou documento que orienta as Secretarias Municipais de Educação sobre convênios com entidades conveniadas para provisão de creches; ver Brasil, Ministério da Educação, (2009).

^{xvi} AP 27/10/2005: 8

^{xvii} Art. 389, §§ 1º e 2º, conforme a redação dada pelo Decreto-Lei 229/1967

^{xviii} Com a Lei 11.274/2006, a idade para o atendimento em creches e pré escolas vai até os cinco anos, uma vez que com seis anos a criança deve ingressar no ensino fundamental, que passa a constituir-se de 9 anos de escolaridade obrigatória.