

A PRÉ-ESCOLA NO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO (CABRAL II)*

João Pedro da FONSECA **

RESUMO: Tomando como base o texto elaborado pelo Relator da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte, de setembro de 1987, Bernardo Cabral, o autor faz algumas reflexões a respeito dos principais dispositivos aprovados e das possibilidades abertas para a implantação e consolidação do atendimento à criança pré-escolar. Propõe que os educadores não se satisfaçam com os avanços sociais do Projeto de Constituição, mas continuem a luta para que a pré-escola seja amplamente contemplada no novo texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, fixando-se claramente fundamentos, princípios, objetivos gerais, administração e financiamento, sem tolher a liberdade e a criatividade particulares ou oficiais, preservando-se a qualidade do atendimento oferecido.

PALAVRAS-CHAVE: Educação infantil. Educação pré-escolar. Criança. Atendimento. Brasil-Constituição. Constituinte.

INTRODUÇÃO

Em meio a críticas e expectativas, a Assembléia Nacional Constituinte prossegue na elaboração de uma Constituição para o Brasil.

Nestes difíceis dias de outubro de mil novecentos e oitenta e sete a população assiste perplexa ao agravamento da situação política, econômica e social e se indaga para onde caminha o país.

Expressiva parcela da população — cerca de 1/4 — não protesta, não comparece aos meios de comunicação, não apresenta Emendas Populares, não financia campanha de Constituintes, não organiza "lobby", não reivindica, não faz comícios, greves nem "marchas sobre Brasília" para fazer valer seus direitos.

* O Constituinte Bernardo Cabral foi o relator da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte, 1987.

** Professor Assistente Doutor do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da USP.

Entretanto, talvez nenhum outro grupo social tenha tantos motivos para protestar e reivindicar. Refiro-me às crianças pré-escolares, consideradas "grupo social e biologicamente vulnerável".

Praticamente ignorado em Constituições anteriores, o pré-escolar mereceu várias referências no atual Projeto de Constituição, de setembro de 1987, mais conhecido como "Cabral II".

O objetivo deste artigo é registrar este momento do debate nacional a respeito da criança pré-escolar brasileira, mesmo não tendo certeza de que o Plenário da Constituinte aprovará o texto da Comissão de Sistematização.

Não se sabe qual será o desfecho da "guerra" em que se transformou a elaboração da nova Carta, tendo em vista, principalmente, os conflitos ideológicos e de interesses e os ataques a alguns artigos já aprovados pelo Plenário por parte de alguns setores sociais.

Os complexos interesses dos vários segmentos sociais se manifestam de forma mais aguda neste momento em que as principais regras de convivência dessa sociedade conflitiva e de iníquas desigualdades estão sendo estabelecidas.

No campo dos direitos sociais a Constituinte vem apresentando expressivo avanço e é neste contexto que se deve analisar a questão da pré-escola.

O GERAL E O ESPECÍFICO

Em artigo anterior¹, fiz referência à necessidade de uma ampla visão da questão da pré-escola em oposição às freqüentes concepções parciais e fragmentárias que acabam oferecendo um quadro restrito e pouco esclarecedor.

Empregando as figuras da floresta e das árvores, dizia eu que devíamos, ao focalizar uma árvore, não perder de vista a floresta, sob pena de ficarmos com uma idéia incompleta e insuficiente da pré-escola, desvinculada do contexto social, político e econômico.

Dentro de uma concepção sistêmica, a análise da pré-escola no Projeto de Constituição "Cabral II" deve-se espalhar por todo o texto constitucional.

É este passeio pelo texto do Projeto de Constituição (Segundo), de setembro de 1987, que me proponho neste ensaio.

(1) Pré-escola e Constituinte. *AMAE EDUCANDO* 19(182):14-19, setembro 1986.

INFÂNCIA, CRIANÇA, FILHOS

São várias as passagens do Projeto de Constituição em que a "criança", a "infância" e os "filhos" são lembrados.

Já no Preâmbulo, aparece uma declaração muito significativa:

"... a grandeza da pátria está na saúde e felicidade do povo, na sua cultura, na observância dos direitos fundamentais da pessoa humana, na proteção especial à criança e ao adolescente...".

Trata-se de importante profissão de fé que reconhece estar a verdadeira riqueza do país no seu povo bem nutrido, saudável, educado, culto, com seus direitos respeitados, com a criança, os adolescentes (e os adultos?) protegidos.

Isso nos remete ao caput do artigo 1º: "A República Federativa do Brasil... visa a construir uma sociedade livre, justa e solidária..." e ao item II do artigo 3 que considera objetivos fundamentais do Estado "erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais".

A palavra "proteção" pode provocar arrepios em algumas pessoas que logo a associam com assistencialismo e paternalismo e temem os perigos de um "Estado protetor".

É no capítulo dos Direitos Sociais (artigo 6) que o preâmbulo e os princípios fundamentais encontram meios de explicitação, principalmente em dois de seus itens que mais nos interessam e se referem à garantia de:

IV — salário mínimo nacionalmente unificado capaz de satisfazer as suas necessidades básicas e às de sua família, com reajustes periódicos de modo a preservar seu poder aquisitivo.

XXI — assistência gratuita aos seus filhos e dependentes em creches e pré-escolas de zero a seis anos de idade completos.

Quanto ao salário mínimo, embora tenha constado de Constituições anteriores, nunca foi efetivamente cumprido, tendo sido regra a fixação de valores inferiores ao mínimo necessário para a sobrevivência do trabalhador e sua família.

Quanto à pré-escola, constitui novidade e o que se espera é que não venha a ter o mesmo destino do salário mínimo, isto é, ser transformado em letra morta, preceito constitucional desobedecido.

COMPETÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alguns artigos a respeito da organização político-administrativa do país merecem ser citados porque nos indicam quais as competências da

administração pública e nos ajudam a entender a quem compete a função de proporcionar pré-escola.

O artigo 17 determina que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos em sua respectiva esfera de competência”.

Do artigo 21, destaca-se um item que diz caber privativamente à União legislar sobre:

XXIII — diretrizes e bases da educação nacional.

O artigo 22 determina que “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II — cuidar da saúde e assistência pública;

V — proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

X — combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização social do homem, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

O artigo 23 diz que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

IX — educação, cultura, ensino e desporto;

XII — previdência social, proteção e defesa da saúde;

XVI — normas de proteção à infância e à juventude.

Parágrafo único: No âmbito da legislação concorrente, a competência da União prevalecerá sobre a dos Estados e do Distrito Federal e a dos Estados sobre a dos Municípios.

Depois de estabelecer, no artigo 32, que cada Município terá sua própria lei orgânica, o artigo 36 determina que compete aos Municípios:

I — legislar sobre assuntos de interesse local;

II — suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

V — organizar e prestar os serviços públicos de interesse local;

VI — manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII — prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento básico à saúde da população.

Uma leitura atenta desses artigos revela que o legislador se mostra favorável às reivindicações municipalistas, determinando que os programas de educação pré-escolar sejam desenvolvidos pelos municípios, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

A mesma tendência, manifestada na área da educação, se repete na questão da saúde. Voltaremos à questão da municipalização mais adiante.

ASSISTÊNCIA, PROTEÇÃO, AMPARO, ATENDIMENTO, EDUCAÇÃO, ENSINO

No capítulo Da Ordem Social, faz-se também referência à criança, principalmente no artigo 231 que determina: "A assistência social será prestada independentemente de contribuição à seguridade social, voltada para:

I — proteção à família, à infância, à maternidade e à velhice;

· II — amparo às crianças e adolescentes carentes e autores de infração penal e a suas vítimas".

No capítulo III — Da Educação, da Cultura e do Desporto faz-se importante referência à pré-escola.

O Artigo 234 determina que "o dever do Estado com a educação efetivar-se-á mediante a garantia de:

I — ensino fundamental e gratuito;

IV — atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

VII — apoio suplementar ao educando, através de programas de material didático-escolar, transporte, alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica".

Finalmente, o parágrafo 2º do artigo 237 explicita que "Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, sem prejuízo de oferta que garanta o prosseguimento dos estudos".

Observe-se a quantidade de expressões empregadas para se referir à atenção que o poder público deve dispensar ao pré-escolar.

O texto do "Cabral II" fala em atendimento, assistência, proteção, educação e ensino, revelando, aparentemente, ambigüidade e falta de clareza quanto à relação entre o Estado e a criança.

Parece-me, entretanto, que o texto apenas reproduz a incerteza que domina o debate a respeito da pré-escola no Brasil, marcada ainda por busca de caminhos e grande indefinição e imprecisão de objetivos.

O caráter multidisciplinar e multiprofissional da pré-escola talvez seja o principal responsável pela aparente ambigüidade expressa nos principais artigos do Projeto de Constituição.

Os membros das Subcomissões e da Comissão de Sistematização receberam subsídios de diversas fontes e talvez tenham apenas refletido no texto a diversidade da origem das contribuições.

Os profissionais, principalmente das áreas da Educação, Saúde e Promoção Social levaram aos Constituintes suas preocupações específicas, daí originando a "riqueza" de expressões.

Quando o debate se desenvolve apenas dentro das áreas específicas, pode ocorrer uma tendência à discussão "corporativista" de defesa de campos profissionais, perdendo-se de vista o interesse maior da criança pré-escolar.

Nos debates a respeito dos objetivos da pré-escola tem surgido com freqüência uma visão dicotomizada, considerando-os de natureza educacional ou assistencial, como se fossem eles excludentes e não complementares.

Essa falsa dicotomia só será superada por meio do diálogo multiprofissional, substituindo as concepções fragmentárias por uma maior abrangência do campo de visão, levando-se em conta a realidade vivida pelas crianças e não apenas as teorias dos compêndios.

A superação de preconceitos, o diálogo franco e aberto entre os vários grupos profissionais e a colocação dos reais interesses das crianças acima de quaisquer outros torna-se condição indispensável para que se chegue às medidas que beneficiem a criança pré-escolar.

O debate a respeito da pré-escola, desenvolvido por grupos multiprofissionais, precisam discutir algumas questões como a atuação do Estado, a oposição entre centralização e a descentralização e a nova lei de distritos e bases.

CRIANÇA: FAMÍLIA E/OU ESTADO?

Nos debates a respeito da pré-escola tem sido freqüente a apresentação de uma objeção à sua instituição.

A pré-escola seria uma ameaça ao núcleo familiar, contribuiria para a dissolução dos vínculos entre pais e filhos, viria substituir a família pelo Estado, ocasionando funestas conseqüências para a personalidade e o desenvolvimento infantis.

Essa questão deve ter preocupado também os Constituintes, pois o Projeto de Constituição "Cabral II" dedicou um capítulo (o sétimo) para tratar Da Família, da Criança do Adolescente e do Idoso.

O papel da família está expresso no artigo 258, quando afirma que: "Os pais têm o direito, o dever e a obrigação de manter e educar os filhos menores, e de amparar os enfermos de qualquer idade, e os filhos maiores têm o dever de auxiliar os pais e a obrigação de o fazer na velhice, carência ou enfermidade destes".

Contrariando as concepções excludentes — ou o Estado, ou a família, ou a sociedade — diz o artigo 257: "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão".

§ 1 — O Estado promoverá, conjuntamente com entidades não governamentais, programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente. . .

O dever do Estado está expresso, principalmente no parágrafo segundo do mesmo artigo quando explicita: — "Do direito da criança e do adolescente à aducação constará:

I — a obrigatoriedade, por parte do Estado, de oferta de educação especializada e gratuita, a todas as famílias que o desejarem, em instituições como creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos;

II — o ensino fundamental universal, obrigatório e gratuito;

III — percentuais mínimos de recursos, para a educação pré-escolar, na forma da lei;

IV — a participação da sociedade no controle e na execução da política educacional em todos os níveis, através de organismos coletivos por lei especial.

Fica evidente que estamos diante de uma proposta de Estado intervencionista mas não plenipotenciário onde houvesse uma situação de "tudo pelo Estado, tudo para o Estado, tudo com o Estado, nada sem Ele, nada fora dEle" como seria próprio de uma doutrina totalitária.

Os temores de um "Estado protetor", assistencialista e paternalista, embora justificáveis, podem ser atenuados se tivermos uma sociedade civil forte, mobilizada e organizada, ciente de que Educação, Saúde e demais "serviços sociais" não são favores ou "benesses" do Estado, mas conquistas e direitos pagos com os tributos — impostos, taxas e contribuições de melhorias — recolhidos pelo contribuinte.

É necessário que se tenha uma população esclarecida e crítica, ciente de que o Estado não cria recursos, mas apenas os administra e aplica, bem ou mal.

A tradição centralizadora e de má gestão da "coisa pública" brasileira explica a descrença da população na capacidade administrativa do governo.

A corrupção generalizada, a incompetência governamental, as práticas clientelísticas, o empreguismo e, principalmente, a impunidade leva muitos a só confiarem na iniciativa privada, na "mão invisível" do mercado, no "laissez-faire", no "salve-se quem puder" e no "leve vantagem você também".

Não estranha que o Estado brasileiro tenha se transformado, aos olhos da população, em "mau patrão", "mau empresário" e "mau administrador".

Excluídos e esquecidos, oligarcas e plutocratas convivam com a iniquidade social e política e o Estado mantenha-se ausente, omisso, equidistante, sem "atrapalhar". Nem o Estado comprometido com as "classes dominantes" nem o Estado "pai dos pobres".

Será mesmo o Estado, necessariamente, um "bicho papão"? Se a resposta for positiva, trata-se de fatalidade universal ou uma particularidade tupiniquim?

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Como foi dito anteriormente, a tradição na administração pública brasileira é de centralização e de falta de participação.

Mesmo quando o país se declarou República Federativa, persistiu o centralismo e o autoritarismo.

Apesar da imensidão territorial e das heterogeneidades e desigualdades, o poder tem se concentrado na União e as decisões são tomadas na "ilha da fantasia" chamada Brasília.

Governantes e governados têm se mantido distantes, as decisões sendo tomadas centralizadamente e, às vezes, independentemente do cotidiano dos cidadãos.

O Município, que é onde vive o cidadão, tem sido condenado à penúria e impossibilitado de atender às mais elementares necessidades e reivindicações dos moradores que, compulsoriamente, pagam tributos e nem sempre os vêem revestidos em benefícios para a coletividade, remetidos que são esses recursos para a "longíngua" e inacessível União que não tem primado pela transparência na gestão dos recursos públicos.

Acendem esperanças, portanto, as tendências manifestas no texto do Anteprojeto no sentido da descentralização, participação e fortalecimento da instância municipal.

Além dos já citados artigos 32 e 36, vale a pena lembrar o disposto no parágrafo 2º do artigo 200: “a população do município, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento de seu eleitorado poderá ter a iniciativa de projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairros”.

Uma análise dos princípios constitucionais (art. 40) — forma republicana, representativa, democrática, direitos da pessoa humana, autonomia municipal, prestação de contas da administração pública direta e indireta — e dos princípios da administração pública (art. 43) — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e punição para a improbidade administrativa — permite que se creia em alguma mudança na forma de gerir a vida econômica e social do país, contando, evidentemente, que os preceitos constitucionais sejam efetivamente cumpridos.

Parece que existe no Projeto “Cabral II” uma perspectiva de desconcentração do poder econômico, político e financeiro.

A criação de canais de comunicação entre o movimento social e os mecanismos de decisão política poderá contribuir para que se aproximem o Estado e o cidadão, estabelecendo-se formas de controle da administração pública.

Vencido o temor das oligarquias e mandachuvas locais, a municipalização poderá se implantar progressivamente.

No que se refere à pré-escola, a municipalização parece trazer muitas vantagens, principalmente pela proximidade entre o governo municipal e a população e pela maior facilidade de integração da máquina municipal.

Os órgãos municipais de saúde, educação e serviço social encontram maior facilidade de atuação integrada do que os estaduais e federais, até pela proximidade física de instalações e pessoal.

A população tem maior facilidade de acesso ao prefeito e vereadores do que ao Governador, Presidente ou Deputados e Senadores.

Por que não tentar então um novo tipo de Estado que, ao invés de controlar a sociedade, seja por ela controlado?

Um governo transparente e uma população participante podem tornar mais eficaz e eficiente a administração pública, com evidentes benefícios em termos de maximização de objetivos e minimização de custos.

A NOVA LEI DE DIRETRIZES E BASES

Embora esteja sendo sumamente importante a Assembléia Nacional Constituinte para a ampliação dos direitos sociais da população, entre eles, a pré-escola, a luta não se esgota com a aprovação do novo texto constitucional.

Ao contrário, ela deve continuar na discussão e aprovação das leis complementares e ordinárias, na fiscalização de seu cumprimento e na operacionalização dos direitos conquistados.

A presença marcante da pré-escola no texto constitucional será o primeiro passo no sentido de se começar a resgatar a dívida social dos governos para com a população infantil.

Faz-se necessário que se passe em seguida para a garantia desses direitos por meio de uma legislação bem elaborada e que venha efetivamente a ser cumprida.

Nos debates que ocorreram entre os educadores para oferecer subsídios aos senhores Constituintes, algumas questões se sobressairam, entre elas a necessidade de destinação de recursos para a pré-escola, formação e valorização do magistério, municipalização do ensino.

Uma lei de diretrizes e bases da educação é imprescindível para que a educação brasileira tenha seus fundamentos, princípios, objetivos e meios claramente definidos.

O país carece de uma política educacional que contemple desde a pré-escola até a pós-graduação de forma coerente e integrada.

As leis 4024/61, 5540/68, 5692/71 e 7044/82 precisam ser revistas, dando lugar à consolidação de uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional.

A pré-escola (dos zero aos seis anos), o primeiro e segundo graus, o ensino superior, a educação especial, os problemas específicos do ensino regular ou supletivo, diurno ou noturno, rural ou urbano, o financiamento, a formação e a valorização do quadro do magistério, a assistência ao educando, todas essas questões devem ser contempladas no novo texto da LDB.

Escapa aos objetivos deste ensaio discutir especificamente a nova lei de diretrizes e bases. Deve-se enfatizar, entretanto, a necessidade de que ela seja abrangente e contemple os principais aspectos para a concretização de uma educação universal e gratuita para todos os cidadãos brasileiros.

Os educadores têm diante de si excelente oportunidade para repensar os caminhos da educação brasileira e propor uma nova escola para

o país, mais comprometida com as necessidades da maioria da população.

O conceito de educação, a (re) definição do espaço escolar são os primeiros desafios a vencer.

A questão do financiamento da educação — da pré-escola à Universidade — é crucial para que se efetivem os direitos sociais.

Algumas questões específicas, como a desvinculação das verbas “nutricionais” das “educacionais” poderão constar da Lei de Diretrizes e Bases ou uma lei ordinária.

A “gratuidade” da educação — da pré-escola à Universidade — e da saúde, com o pagamento efetuado por meio de uma justa política fiscal e tributária, parece ser uma reivindicação a ser apoiada.

A profissionalização, formação, qualificação, reciclagem, remuneração e valorização do magistério — da pré-escola à Universidade — são indispensáveis para que tenhamos uma boa educação.

A municipalização da educação, da saúde e da promoção social terá que ser garantida por meio da descentralização de recursos compatíveis com as novas atribuições.

Só haverá real municipalização da educação, da saúde e da promoção social após uma triplíce reforma política, administrativa e tributária. Não poderá ser uma medida compulsória, mas sua implantação dependerá das condições específicas dos municípios, sob pena de se comprometer a qualidade dos serviços públicos. Ao executivo, legislativo e judiciário municipais não basta ter o “governo” municipal, mas precisa ter também o “poder municipal”.

CONCLUSÃO

O Projeto de Constituição “Cabral II” constitui um avanço na conquista de direitos sociais.

No que se refere à pré-escola, pela primeira vez, um texto da importância de um Projeto Constitucional, faz diversas referências a ela como dever do Estado e direito do cidadão.

Uma legislação complementar e ordinária deverá complementar o que estará exposto (esperamos), na Carta Magna.

Os profissionais das áreas de educação, saúde e promoção social devem continuar lutando para que o que vier a ser aprovado na nova Constituição seja convenientemente regulamentado e, principalmente, praticado, rompendo-se com a tradição segundo a qual “no Brasil, há

leis que pegam e leis que não pegam, leis que são feitas para serem cumpridas e outras para serem desobedecidas”.

Parece-me oportuno que experiências — como a municipalização da merenda escolar e das construções escolares no Estado de São Paulo, a dos Centros Integrados de Educação Popular (CIEPs) cariocas, a de atuação integrada de departamentos municipais de educação, saúde e promoção social, e outras existentes pelo Brasil afora — sejam divulgadas e debatidas.

Vivemos um momento particularmente rico de busca de uma nova escola de tempo integral, de melhor qualidade, universal e gratuita, comprometida com os interesses das classes populares. Não podemos deixar passar esta oportunidade.

Reafirmando a idéia de que a Constituinte não é panacéia, esperamos que ela também não seja apenas placebo.

SUMMARY: Starting from the text prepared, in September, 1987, by the Relator of the Systematization Committee of the National Assembly for the Constitution, the A. analysis the main items approved and reflects about the possibilities open for the implementation and consolidation of the care of pre-school children. The A. proposes that educators do not take for sufficient the social advances in the Project, but go on fighting so that pre-school be amply considered in the new text of the Law of Directives and Bases of Education, in wich the foundations, principles, general objectives, administration and financing of pre-school by clearey established, without hindering the liberty and creativity, private or public, and preserving the quality of the services offered.

KEY-WORDS: Child education, pre-school education, child care, Constitution, National Assembly for the Constitution.

(Recebido para publicação em 11-11-87)