

A GARANTIA DO DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE: A OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO RIO GRANDE DO SUL COMO NOVO DESAFIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Rosângela Corrêa da Rosa³

Resumo:

Este texto reflete sobre o direito humano à educação de qualidade, destacando a importância de priorização da política pública de educação infantil para o desenvolvimento escolar, social e econômico das crianças mais vulneráveis. Analisa o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2001-2010 – Lei 10.172/2001 – quanto à ampliação de vagas para a educação infantil, no Brasil, no RS e no Município de Porto Alegre, a partir de dados estatísticos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Por fim, propõe uma reflexão sobre a responsabilidade pelo asseguramento da educação infantil às crianças, especialmente o desafio do Ministério Público que, ante as suas funções constitucionais de guardião da ordem jurídica, deve ficar atento às violações ao direito humano à Educação.

Palavras-chave: direito à educação; educação infantil; creche; pré-escola; Ministério Público.

³ Promotora de Justiça do RS, atualmente designada para atuar como Promotora Regional de Educação de Santo Ângelo. Mestre em Educação nas Ciências.

A educação não pode tudo, mas a educação pode alguma coisa e deveria ser pensada com grande seriedade pela sociedade (Paulo Freire).

1. A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO FUNDAMENTAL DA CRIANÇA

A Constituição da República do Brasil vigente, além de romper com a tradição mantida nas Constituições anteriores ao cuidar dos direitos fundamentais no seu início, assegurando os direitos do cidadão em detrimento do Estado, também inovou ao incluir a educação no rol “dos direitos e garantias fundamentais” e ao reconhecê-la como um dos direitos sociais⁴. Antecipando a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela ONU em 1990, a Constituição Brasileira de 1988 erigiu a educação a direito de todo cidadão brasileiro em desenvolvimento e a dever do Estado, da sociedade e da família⁵. Além disso, determinou que, no caso das crianças e adolescentes, a educação, como direito subjetivo, deve ser garantida com prioridade absoluta.

A Constituição cidadã avançou muito no asseguramento do direito à educação, seja no seu reconhecimento como direito público subjetivo do cidadão brasileiro, seja ao regular expressamente o direito de acesso dos costumeiramente excluídos (trabalhadores, deficientes, indígenas, os que não tiveram acesso na idade própria, crianças pobres e vulneráveis), como ao estabelecer as formas de financiamento da educação básica. Na consolidação dos ideais democráticos e da dignidade da pessoa humana, especialmente na regulação do direito humano à educação, se comparada as anteriores, foi avante a Carta atual: elegeu a dignidade da pessoa humana (integrada também pela dignidade intelectual) como um dos cinco fundamentos do estado democrático de direito brasileiro; localizou topologicamente os direitos fundamentais, entre eles o direito à educação, nos primeiros títulos e capítulos da Constituição, antes dos dispositivos relativos à organização do Estado e da ordem econômica, sinalizando que prioriza o cidadão ao Estado; e afirmou textualmente a condição do ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo

⁴ Vide art. 6º.

⁵ Vide artigos 227, 205 e 229.

(art. 208, § 1º, da CF), dispondo que a educação é direito de todos e dever do Estado, elevando a educação à condição de serviço público a ser prestado gratuitamente e indiscriminadamente pelo poder público, possibilitando que sua prestação seja exigida dos entes federativos. A Lei Maior do Brasil garantiu a efetividade do direito à educação, universal e gratuito, garantindo o acesso e a permanência na Escola, fixando a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental, garantindo a oferta gratuita aos que não tiveram acesso a esse ensino na idade própria; superou o caráter excludente da Carta anterior, garantindo a progressiva universalização do ensino médio gratuito, normatizou expressamente o acesso dos mais excluídos ao ensino, garantindo o acesso do adolescente trabalhador à escola, o ensino noturno, a inclusão dos portadores de deficiência e a educação infantil, que normalmente beneficia as crianças filhas de pais trabalhadores. O não oferecimento ou a oferta irregular do ensino obrigatório (que pela EC 59/2009 se estende a pré-escola) pelo poder público levará a responsabilização da autoridade competente⁶.

A importância dessa posituação e constitucionalização do direito à educação, inclusive do direito à educação infantil elevado na Constituição à categoria de direito fundamental, é tal que esse direito passou a usufruir das funções dos direitos fundamentais, tais como: a possibilidade de ser exercido positivamente (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, para evitar agressões lesivas ao seu direito (liberdade negativa); o direito à prestação social original (exigir vaga em creche, por exemplo), derivada (exigir do legislador normas concretizadoras e não-violadoras do direito à educação) e a políticas públicas que efetivem o direito; a função de proteção contra terceiros, obrigando o Estado a editar normas para regular a observância dos direitos fundamentais por terceiros e exercer a fiscalização; e a função de não-discriminação, que deriva do direito da igualdade, de exigir “que o Estado trate a todos os seus cidadãos como cidadãos fundamentalmente iguais” (CANOTILHO, 1998, p. 373-6).

Embora a Constituição não possa, por si só, concretizar os direitos, ela impõe tarefas e define responsabilidades. A Constituição transforma-se em força ativa se essas

⁶ Art. 208 da CF.

tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, e se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se se fizerem presentes na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional, não só a vontade de poder, mas também a vontade da Constituição (HESSE, 1991, p. 19).

A positivação constitucional de um direito, como a educação infantil, é essencial para provocar uma mudança do discurso jurídico e das práticas sociais, mas, por si só, não garante a efetivação do direito. Não se pode olvidar que a positivação dos direitos fundamentais não se constitui em mera conquista jurídica, mas em uma conquista histórica, cuja efetividade depende de todos e de cada um. Garantido o direito fundamental à educação infantil de todas as crianças brasileiras na Constituição Federal, normatizado pela legislação federal – Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) e Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001) – a luta agora é pela concretização, pela efetivação, pela universalização desse direito, na vida de cada criança brasileira. Conformar a “Constituição jurídica” com a “Constituição real”⁷ é o desafio de todos nós, brasileiros e, por atribuição constitucional do Ministério Público.

O asseguramento pleno do direito fundamental à educação, principalmente para o cidadão menos favorecido social e economicamente, é um processo permanente, que depende da atuação de muitos atores, dos gestores públicos, dos legisladores, dos profissionais da educação e também da criança e sua família, entre outros. Quanto maior for o compromisso de cada um e a percepção da importância de educar, até para prevenir a vitimização dessas crianças, mais rápido e efetivamente o direito à educação infantil será incorporado no mundo real, naturalizado na cultura brasileira.

⁷ HESSE, 1991.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 208, incisos I e IV, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/96, no artigo 4º, inciso IV, garantem como dever do Estado o atendimento às crianças em creche e pré-escola. O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90, em seus artigos 53 e 54, garante o acesso à creche e à pré-escola, como direito público subjetivo, das crianças, que diz textualmente serem sujeitos de direitos.

A educação infantil, em creche e na pré-escola, está prevista como direito das crianças brasileiras. Mas será essa positividade suficiente para assegurar o direito à educação infantil e milhões de crianças do Brasil e no Rio Grande do Sul? Qual a importância de uma política pública de acesso de todas as crianças à educação infantil?

2. A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PROPULSORA DO DESENVOLVIMENTO ESCOLAR, ECONÔMICO E SOCIAL DAS CRIANÇAS, ESPECIALMENTE DAS MAIS VULNERÁVEIS

A importância da educação para o desenvolvimento social e econômico do Brasil foi afirmada, recentemente, por estudo divulgado pelo IPEA, fundação pública de pesquisa vinculada à Presidência da República. O IPEA concluiu que, no que tange ao multiplicador do PIB, o gasto social em educação tem o maior multiplicador dentre os agregados investigados: *“Tudo mais constante, ao gastar R\$ 1,00 em educação pública, o PIB aumentará em R\$ 1,85, pelo simples processo de multiplicação de renda que esta atividade proporciona”*. A tabela abaixo ilustra, comparativamente, os multiplicadores do PIB decorrentes do aumento do investimento na educação e outros setores:

Tabela 1 – Multiplicadores decorrentes de um aumento de 1% do PIB Segundo Tipo de Gasto

| Tipo de Gasto/Demanda | Multiplicador do PIB (%) | Multiplicador da Renda das Famílias (%) |
|---|---------------------------------|--|
| Demanda Agregada (investimento, exportações e gasto do governo) | 1,57 | 1,17 |
| Educação e Saúde | 1,78 | 1,56 |
| Educação | 1,85 | 1,67 |
| Saúde | 1,70 | 1,44 |
| Investimento no Setor de Construção Civil | 1,54 | 1,14 |

| | | |
|--|-------------|-------------|
| Exportações de <i>Commodities</i> Agrícolas e Extrativas | 1,40 | 1,04 |
|--|-------------|-------------|

Fonte: Elaboração IPEA com informações do SCN 2006 (IBGE), PNAD 2006 e POF 2002-2203 (IBGE)⁸.

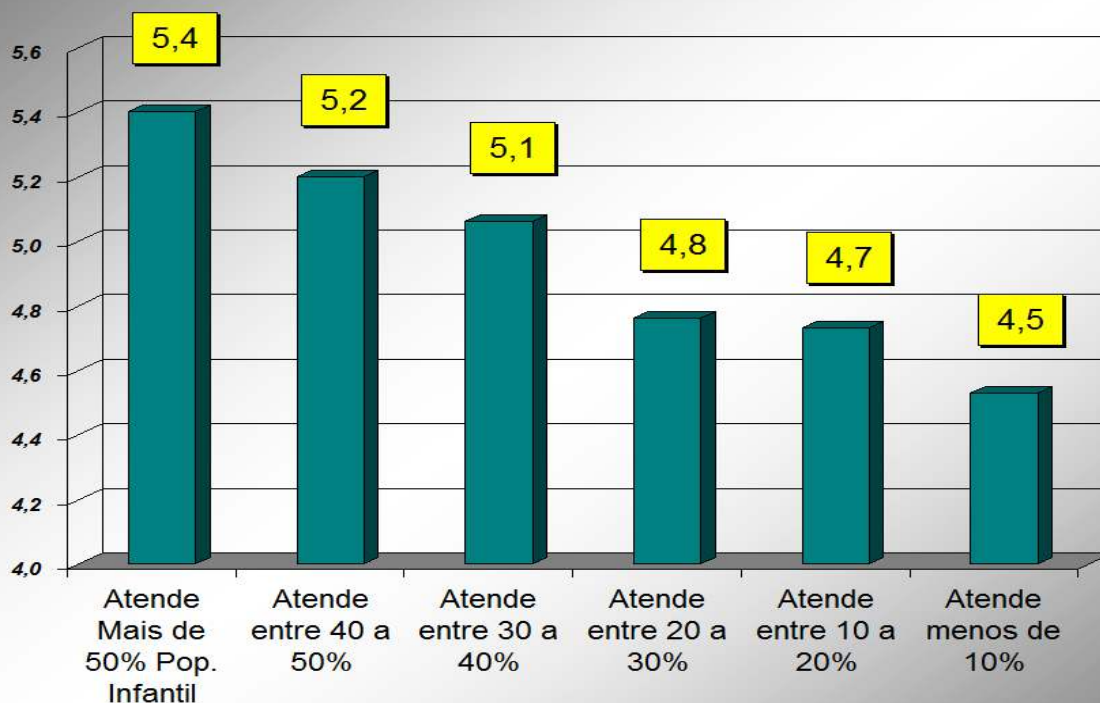
A educação infantil tem importância inegável para superação da pobreza e vulnerabilidade, constituindo-se em um importante elemento do desenvolvimento social e econômico. A oferta de creche é essencial para o retorno da mãe ao mercado de trabalho, possibilitando incremento na renda e melhoria do bem-estar familiar, principalmente no caso das famílias mais pobres, devendo consistir objeto prioritário de política pública.

O impacto positivo do investimento em educação infantil na vida das crianças e da sociedade é afirmado por diversos pesquisadores. Conforme o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação: Razão, Princípios e Programas do MEC) todos os estudos recentes sobre educação demonstram inequivocamente que a aprendizagem e o desenvolvimento dos educandos no ensino fundamental, principalmente dos filhos de pais menos escolarizados, dependem do acesso à educação infantil.

Ao cruzar os índices de oferta de educação infantil nos Municípios do RS e a nota dos IDEB – na 4ª série, no ano de 2009, ROYER, economista e auditor externo do TCE-RS, demonstrou que os alunos dos municípios que apresentam maiores índices de oferta de educação infantil conseguiram também melhores notas no IDEB. O gráfico abaixo reforça as conclusões de estudos que indicam que as crianças que frequentam a educação infantil possuem melhor aproveitamento escolar.

⁸ ROYER, 2011b.

Benefícios - Oferta da Educação Infantil com Nota no IDEB Ensino Fundamental 4ª Série - RS - 2009



Por outro lado, estudos do INEP – Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais – evidenciam que a chance de uma criança concluir o ensino médio aumenta em 32% se ela frequentar a educação infantil. Essa conclusão não pode ser desprezada no RS que apresenta como um dos principais gargalos na educação pública a continuidade dos estudos dos alunos que concluem o ensino fundamental, pois o CENSO IBGE 2010 apontou matrícula escolar de apenas 77,4%, da população de 15 a 17 anos.

A piorização da educação infantil é fundamental também porque terá efeitos na reversão dos índices de evasão e abandono escolar por adolescentes. É usual que famílias pobres retirem filhas adolescentes da escola, para cuidarem dos irmãos menores ou para trabalharem como babás para parentes e amigos, ante a falta de creches. Outro fator que eleva os índices de evasão escolar é o das adolescentes em situação de gravidez precoce que abandonam a escola para cuidar de seus filhos. Com uma maior oferta de creche, essas jovens poderão continuar estudando. Essas situações geram reflexos nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, nos quais o RS tem índices de reprovação e abandono preocupantes.

Segundo estudo realizado nos Estados Unidos, cada dólar investido em políticas públicas destinadas a crianças de até seis anos, como a educação infantil, representa sete dólares economizados em políticas públicas de compensação e assistência social. E, segundo o IPEA, crianças que frequentam até dois anos de educação infantil tem o seu o poder de compra aumentado em até 18%, depois de adultas⁹.

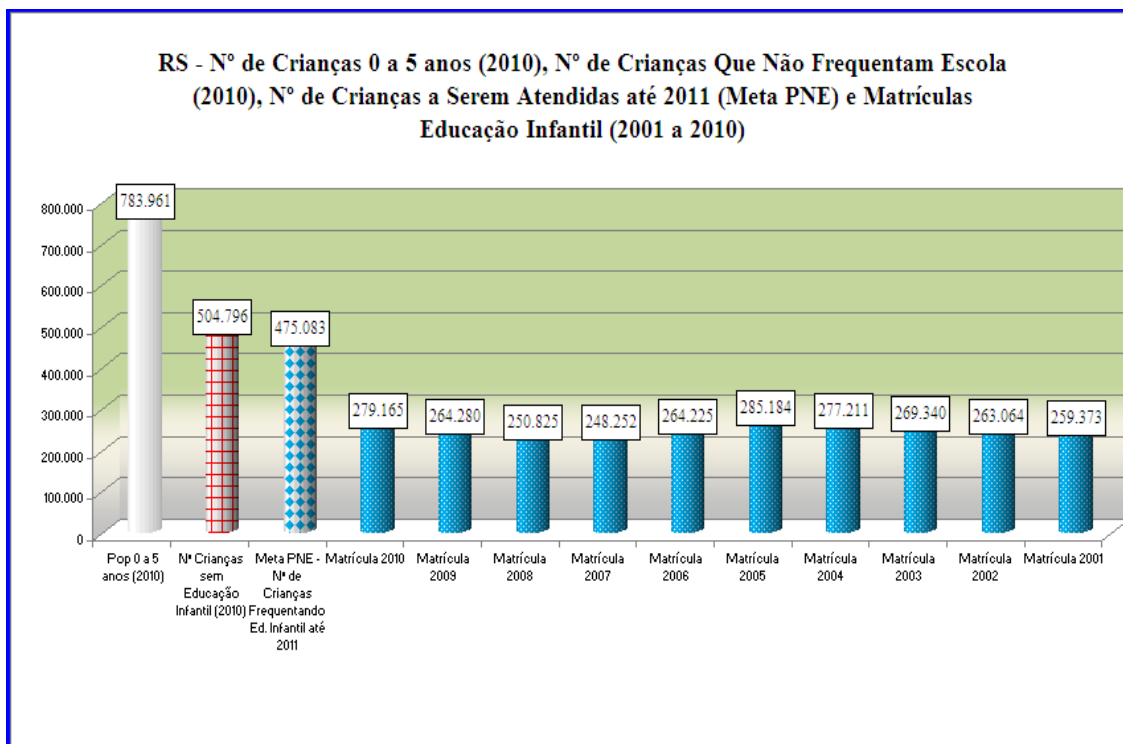
3. A TRISTE REALIDADE DO RIO GRANDE DO SUL

No Rio Grande do Sul, são lamentáveis os baixos indicativos alcançados das metas do Plano Nacional de Educação 2001-2010 – Lei 10.172/2001 – e o Ministério Público, por sua frágil atuação na área da educação, não se isenta da responsabilidade pelo não alcance das metas do plano que findou.

O Rio Grande do Sul ficou muito abaixo dos resultados esperados a partir do Plano Nacional de Educação de 2001. Esse Plano estabelecia como meta a oferta de, pelo menos, 50% de vagas em creche, para crianças de zero a três anos, e 80% de vagas na pré-escola, para crianças de quatro a cinco anos. No Brasil, crescemos do índice de 25,15% de crianças matriculadas na educação infantil, em 2001, para 40,6% em 2010. O Brasil alcançou a meta da pré-escola, oferecendo vagas para 81,3% das crianças de quatro e cinco anos, porém o Rio Grande do Sul só conseguiu ofertar vagas na pré-escola a 61,6% de suas crianças nessa faixa etária. Além de não atingir a meta legal, até o ano de 2009, o RS era o pior Estado na oferta de pré-escola. Em relação à creche, o país também não atingiu o índice de 50%, pois foram ofertadas vagas para apenas 19% das crianças com idade entre zero e três anos; o Rio Grande do Sul não conseguiu atingir a metade da meta prevista, oferecendo vagas para 21,4% de suas crianças de zero a três anos em creche.

O gráfico a seguir, elaborado por ROYER (2011 b), demonstra o inexpressivo aumento de vagas na educação infantil no RS, de 2001 a 2010, muito aquém da meta legal e do número de crianças sem educação infantil.

⁹ ROYER, 2011 b.



O Brasil, embora tenha alcançado as metas do Plano Nacional de Educação para a oferta de vagas na educação infantil, não alcançou os indicativos mínimos em todos os estados e municípios. No somatório, 9.936.052 pequenos brasileiros ainda não tem acesso à educação infantil em diferentes recantos do país.

É inexplicável o descaso dos gestores públicos e da sociedade gaúcha com a educação infantil, embora estudos oficiais apontem para a relação fatorial entre educação infantil e proteção aos fatores de risco social, como abandono escolar, conclusão da escolaridade no tempo certo e repetência. O Estado do RS, no ano de 2009, aparecia na 27ª posição, a última entre os Estados brasileiros, na oferta de pré-escola; em 2010, passou a ocupar a 26ª posição, segundo levantamento do Tribunal de Contas do Estado. O mesmo estudo aponta que na oferta de vagas à faixa etária de 0 a 3 anos, o Estado encontra-se na 8ª posição. A taxa de atendimento no RS, no ano de 2009, foi de 18% das crianças de 0 a 3 anos, em creche, e de 53,7% de 4 a 5 anos, na pré-escola; em 2010, a taxa de atendimento foi de 21,39% e 61,64%, respectivamente, em creche e pré-escola (ROYER, 2011 a).

Em 2009, o RS apresentava 141 municípios que não ofereciam matrícula em creche, deixando sem atendimento educacional essa faixa da população; em 2010, o número de municípios que não ofertaram matrículas em creche reduziu para 132, ou seja, 26,6% dos municípios gaúchos não tem creche (ROYER, 2011 a). É relevante observar que, no Rio Grande do Sul, o percentual de crianças de 0 a 5 anos em relação à população total do Estado é o mais baixo do país (7,33%), enquanto que a média brasileira é de

8,77%, porém o Estado apresenta taxas de atendimento da educação infantil inferiores aos demais estados da federação, ficando em uma posição que não orgulha os gaúchos.

A falta de vagas para a educação infantil deve ser imputada muito mais a não priorização dessa política educacional do que a falta de recursos para manutenção das escolas de educação infantil, uma vez que, desde 2007, com a promulgação da Lei 11.494/2007, o ente federativo que investir no atendimento à educação infantil terá retorno do FUNDEB, por aluno atendido¹⁰. A perda de recursos do FUNDEB, no somatório dos Municípios do RS, é considerável. Por exemplo, o Município de Porto Alegre teria recebido o repasse do FUNDEB de mais R\$ 37.842.415, em 2010, se tivesse atendido 50% de suas crianças de 0-3 em creche e 80% das de 4-5 anos na pré-escola, em 2009 (Certidão do TCE-RS 750/2011).

A Capital do Estado, Porto Alegre, é representativa da falta de priorização do investimento na educação infantil na última década. Em POA, de um total de 62.714 crianças de 0-3 anos, apenas 18.906 tem acesso à creche, enquanto que 43.808 tem negado seu direito à creche; e, de uma população de 32.176 crianças de 4-5 anos, apenas 21.584 frequentam a pré-escola, sendo que 10.592 estão à margem dessa etapa fundamental da educação infantil. Em 2010, a Capital gaúcha atendeu 67,08% na pré-escola e 30,15% em creche, perfazendo o total de 42,67% de suas crianças na educação infantil. Conforme o levantamento efetuado pelo Tribunal de Contas do Estado, com base nos dados do IBGE e do Censo Escolar de 2010, em POA haveria necessidade de criação de 12.451 novas vagas em creche e de 4.157 novas vagas em pré-escolar para atingir as metas de 50% das matrículas em creche e 80% no pré-escolar. Se o município de Porto Alegre tivesse criado as vagas previstas pelo PNE, o acréscimo na receita prevista do FUNDEB seria de R\$ 37.842.415,10.

É pertinente refletir sobre o valor de recursos do FUNDEB que os Municípios do Estado perderam, dentre os destinados para a educação infantil, desde 2007, por não atingirem

¹⁰ O MEC publica, anualmente, portarias fixando o valor *per capita* por aluno na educação infantil. Para 2011, a Portaria nº 477, de 28/4/2011, fixou o valor anual por aluno, no RS, em R\$ 2.827,00, para creche integral; R\$ 3.062,59, para pré-escola integral; R\$ 1.884,67 para creche parcial; e R\$ 2.355,84, para pré-escola parcial.

as metas de atendimento de suas crianças em creches e pré-escola? Como entender a atual política de omissão quanto ao incremento da política pública de educação infantil que, além do atendimento a mais 201.250 pequenos cidadãos gaúchos em creches e na pré-escola, ainda, colocaria milhões de reais em circulação, na economia do Rio Grande do Sul?

Como se não fosse suficiente, verifica-se uma inversão na divisão de atribuições dos entes federativos, com investimento, pelos Municípios, responsáveis pela educação infantil (art. 211, § 2º, da CF), de recursos em outras etapas e níveis de educação, como ensino médio, e em outros gastos, como bolsas e transporte de universitários, quando não atenderam as metas nacionais da educação infantil.

Ao verificarmos os dados de oferta de educação infantil das maiores cidades do RS, percebemos que além de Porto Alegre (que atende 30,1%, em creche, e 67,1%, na pré-escola), Municípios como Canoas (12% e 35,2%), Caxias (19,6% e 47,8%), Viamão (4,7% e 28,9%), Gravataí (5,1% e 33,5%) e Alvorada (5,8% e 11,1%), não atingiram as metas de atendimento da educação infantil na década da educação, de 2001-2010. Ocorre que a sociedade pouco se preocupa com esses dados, tanto que os governos não foram cobrados com veemência, em aumentar a oferta de educação infantil de qualidade. Cabe indagar o porquê de a sociedade, especialmente as famílias mais vulneráveis, não exigirem atendimento de educação infantil para seus filhos?

4. A NATURALIZAÇÃO DA EXCLUSÃO ESCOLAR DOS MAIS VULNERÁVEIS

Para refletir sobre o motivo da conformidade de pais e mães de crianças, de zero a cinco anos, com a exclusão dos filhos da educação infantil, proponho uma rápida interlocução com Pierre Bourdieu.

Bourdieu defende que os indivíduos mais vitimizados e mais violados em seus direitos sociais não reagem, porque sofrem uma normalização da exclusão. O pensador alerta a exclusão só é possível porque o próprio sujeito, no caso da educação infantil, a criança e sua família, está conforme subjetivamente com essa situação, ou seja, incorporou essa representação de não acesso ao direito como natural. Na exclusão, há uma espécie de adesão dos que são preteridos, com uma naturalização tal que a exclusão deixa de ser algo

imposto para se tornar um processo introjetado, encarado como comum, natural e correto por aqueles que a sofrem. Ocorre uma aceitação subjetiva da exclusão, tanto que a família da criança sem acesso à educação infantil, com raras exceções, aceita com naturalidade que filho fique fora da creche ou da pré-escola, embora costume lutar por outros direitos sociais para seus filhos, como a saúde e condições dignas de moradia.

A exclusão é muito mais do que uma ação de não oportunizar uma vaga, é a soma de pequenos atos do cotidiano que provocam, na criança marginalizada pela pobreza ou por outra marca da diferença, o sentimento de não pertencimento à escola e de negação da escola como um espaço de construção do conhecimento e da cidadania.

Daí que, em grande parte dos casos envolvendo crianças sem acesso à educação infantil, o processo de normalização-exclusão está tão arraigado nos corpos, nas mentes, nos discursos dos sujeitos, que a exclusão apresenta-se como um ato natural e justificável, inclusive para os excluídos. Os diferentes, os excluídos, são invisíveis aos olhos dos que foram normalizados; o processo de segregação e exclusão não é notado – nem por quem exclui, nem por quem é excluído – e, se percebido, não causa indignação. Isso explica porque a sociedade gaúcha não se indigna com o fato de o Estado ter sido o último, em 2009, e agora o penúltimo, na oferta de pré-escola, entre os demais entes federativos estaduais.

Cabe refletir sobre o que diferencia as ações dos pais oriundos de famílias melhor situadas social e culturalmente, que buscam a inclusão de seus filhos na educação infantil, enquanto os mais vulneráveis se conformam com a exclusão dos filhos desse espaço de conhecimento. Bourdieu defende que a escola configura-se numa continuidade da educação familiar, para alunos das classes favorecidas, enquanto que, para os demais, a educação escolar apresenta-se como algo totalmente estranho, distante, ou mesmo ameaçador. A posse do capital cultural, entendido como elemento da bagagem familiar incorporado à subjetividade do indivíduo, favorece o sucesso escolar e, a falta desse capital, predispõe os alunos à exclusão e ao fracasso escolar. Ao abordar a valoração que um indivíduo e/ou que sua família atribuirá à educação escolar, defende que os grupos familiares partem de suas vivências e que, se essas apontam para um provável fracasso

escolar, então escolhem não investir esforços de tempo, dedicação e recursos financeiros na escolarização. Esse processo não deliberado de ajustamento entre condições objetivas e investimentos, assim como a escolha das estratégias e alternativas mais viáveis, são incorporadas pelos grupos sociais como seu *habitus* e transmitidos aos indivíduos desse grupo tendem a investir uma parcela maior ou menor de seus esforços (tempo, dedicação e recursos financeiros) na carreira escolar de seus filhos, conforme percebam serem maiores ou menores as probabilidades de êxito. Para Bourdieu, as classes populares, pobres em capital econômico e cultural, tendem a investir de modo moderado no sistema de ensino, porque teriam acumulado a percepção de que as chances de sucesso seriam reduzidas, sendo o risco de não ocorrer retorno do investimento muito alto e, além do mais, ainda que com sucesso, o retorno seria a longo prazo e essa classe não pode arcar com essa espera, pois precisa sobreviver.

Essa análise explica por que, em alguns municípios, embora sejam disponibilizadas vagas na pré-escola, os pais terminem deixando os filhos menores de 06 anos em casa, aguardando a idade de ingresso no ensino fundamental. Explica porque as famílias das crianças mais vulneráveis, que ficam a margem da educação infantil, se conformam em não investir na escolarização dos filhos desde a menor idade. Ocorre que tal constatação não pode servir como justificativa de negação do problema de exclusão da educação infantil, nem de sua minimização ou conformismo. Sendo fato que a educação infantil é um direito da criança e dever do Estado e da família e que a educação é um fator de prevenção da vitimização, a questão que se coloca é: como mobilizar famílias em tais condições para que invistam esforços, de tempo, dedicação e recursos financeiros, na educação dos seus filhos?

A falta de acesso de grande número crianças da educação infantil é paradoxal. As crianças mais vulneráveis, com menor proteção familiar e excluídas da escola infantil, apresentam as mais diversas e precárias condições de vida, estando expostos aos mais variados graus de risco. Já a criança, que tem assegurada a convivência familiar, normalmente, possui a proteção da família, da comunidade, do Estado, está inserido na escola de educação infantil e tem suas necessidades físicas, econômicas, afetivas, de valores e de imposição de limites supridas. Esta criança conta com modelos socialmente

aceitáveis, apresentando uma probabilidade menor para a inserção em situações de vitimização, ao contrário daquelas que não possuem essas condições e ainda estão excluídos da escola de educação infantil, privadas do direito humano à educação de qualidade. Se a família não zela pelos seus direitos, a escola, a segunda instituição que lhes poderia propiciar essa rede de proteção ou que poderia dar um suporte para que a família desempenhasse o seu papel, também as renega.

A não-valorização da escolarização pela população excluída, certamente é um fator que contribuiu para a exclusão escolar, inclusive na educação infantil. Porém, não se pode buscar apenas no indivíduo a resposta para o fato de a escolaridade formal não se constituir um valor, ou não se constituir um valor a ser buscado por essa população marginalizada. Ocorre que a sociedade também não tem como um valor a busca da inclusão das crianças mais vulneráveis na educação infantil. A pré-escola sempre foi tida, no Brasil, como uma etapa da escolaridade reservada para os mais aquinhoados.

As crianças gaúchas que estão fora da educação infantil e suas famílias são vítimas da naturalização da exclusão escolar dos pobres e dos diferentes, resultando que aceitam com passividade ficar fora da escola e não lutam por esse direito. Essas famílias e seus filhos são tão vitimizados pela exclusão escolar, como pela violência simbólica, que não só as exclui do direito à educação, como do direito a desejar, a sonhar com a educação e com a melhor qualidade de vida que pode lhes proporcionar, levando-os a aceitar essa exclusão como natural e, o que é pior, como sua responsabilidade.

Na sistemática de garantias preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, muitas das situações de vitimizações deveriam ser equacionadas através de políticas públicas voltadas para a educação e o fortalecimento da família. Daí que existem duas possibilidades de rompimento desse processo de exclusão e auto-exclusão da educação infantil: uma, o investimento na ampliação da oferta de vagas na educação infantil; outra, o investimento no fortalecimento dos pais, para que sejam elemento positivo na inserção escolar de seus filhos na educação infantil, percebendo essa fase como fundamental para o desenvolvimento escolar das crianças.

Para democratizar o acesso à educação infantil no país, urge que se desconstrua o discurso de naturalização da exclusão dos mais vulneráveis. É preciso que a sociedade, a

família e o Estado (parafrazeando a Constituição Federal) estejam dispostos a uma ação de subversão simbólica. Qualquer mudança, qualquer passagem da exclusão para a inclusão, pressupõe o rompimento com a representação incorporada de excluído, operando um trabalho de destruição e de construção simbólica, visando a impor novas categorias de percepção e de avaliação, de modo a construir um novo grupo.

5. DA RESPONSABILIDADE DE TODOS COM A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO: FAMÍLIA, SOCIEDADE E ESTADO, NESTE INCLUINDO O MINISTÉRIO PÚBLICO.

A Constituição da República do Brasil, além de assegurar a educação como um direito de todo cidadão brasileiro e a um dever do Estado, da sociedade e da família¹¹, atenta a efetividade do direito subjetivo à educação, no caso das crianças e adolescentes, estabeleceu que a educação deve ser garantida com prioridade absoluta:

Art. 227 - 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 [grifos inexistentes no original].

Esse comando constitucional de que a educação, como um dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, é dever da família, da sociedade e do Estado, a ser assegurado com absoluta prioridade, aplica-se a educação infantil, como primeira etapa da educação básica. Portanto, a educação infantil deve ser assegurada, com absoluta prioridade, inclusive com primazia nas políticas públicas (na forma definida no artigo 4º, parágrafo único, do ECA), a todas as crianças brasileiras de zero a cinco anos.

A Constituição Federal, no capítulo III, art. 205, novamente assegura o direito à educação e fixa os co-obrigados: “A educação, direito de todos e **dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” [grifos inexistentes no original].

¹¹ Vide artigos 227, 205 e 229.

Segundo Konrad Hesse, a eficácia da Constituição depende também da incorporação dos direitos constitucionais no ideário popular como valor a ser buscado e preservado por todos. Defende que, no mundo fático, em que se dá a confrontação da “Constituição real” (relações de poder dominantes no país) com a “Constituição jurídica”, a responsabilidade pela eficácia da Constituição é de todos os cidadãos, que devem fazer prevalecer a vontade da Constituição, assegurando sua força normativa. Para ele, “a força normativa da Constituição não reside, tão-somente, na adaptação inteligente a uma dada realidade. A Constituição jurídica logra converter-se, ela mesma, em força ativa (HESSE, 1991, p. 19).

Se a constituição assegura que a criança é sujeito do direito à educação infantil, a quem incumbe assegurar esse direito? A quem incumbe converter a Constituição jurídica em força ativa?

Quanto à responsabilidade do poder público, a Constituição Federal obriga os entes federativos à oferta de educação de qualidade e, quanto à educação infantil, determina que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (art. 211, § 2º).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96, em seu art. 11, V, fixa aos Municípios a obrigação de “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”.

Se, por um lado, a Constituição Federal atribui aos governos municipais a responsabilidade de execução da política de educação infantil, em colaboração com os demais entes federativos, aos pais e à sociedade também cabe zelar para que todas as crianças tenham acesso à educação infantil.

No que se refere aos pais, a Constituição Federal, em seu art. 208, I, estabeleceu que a educação é obrigatória e gratuita, desde os quatro anos, ou seja, criou a obrigatoriedade da matrícula e frequência na pré-escola. Daí que, sendo a pré-escola obrigatória e disponibilizando o Município vaga desde logo, incumbe aos pais

providenciarem na matrícula e frequência dos filhos de 04 e 05 anos na educação infantil, assegurando imediatamente esse direito, pois a progressividade de aplicação da obrigatoriedade e gratuidade prevista na Emenda Constitucional 59/2009 não visa oportunizar aos pais a escolha de propiciar ou não ao filho a inclusão na pré-escola, mas estabelecer um lapso temporal para adequação dos municípios para oferta de vagas para todas, 100% das crianças na pré-escola, uma vez que o Plano Nacional de Educação 2001-2010 – Lei 10.172/2001 – tinha como meta a oferta de vagas para 80% das crianças na pré-escola.

A sociedade, tendo presente que o princípio fundante da dignidade da pessoa humana estende-se à educação infantil, especialmente a pré-escola com obrigatoriedade constitucional de inclusão, cabe propor a reflexão sobre que espécie de brasileiros já matricula e sempre garantiu o acesso dos filhos na pré-escola. A sociedade cabe indagar, se a educação infantil é dignidade para o meu filho, enquanto o filho de outro brasileiro fica à margem desse direito? Se a sociedade se mobilizar, maior número de vagas será criado e mais rapidamente conscientizar-se-ão os pais das crianças mais vulneráveis da importância da educação infantil.

Sabe-se que o orçamento não é suficiente para todas as demandas, mas a nossa Carta Maior estabelece que a educação é prioridade absoluta, quando se trata de crianças e adolescentes. Nenhuma autoridade com poder de decisão discute a importância da educação. A questão que se coloca é se, na prática, iremos trabalhar para o acesso de todos, ou garantir a educação apenas da nossa prole, como nos idos do Império¹². Urge que o acesso à educação seja direito efetivamente assegurado a todas as crianças gaúchas.

O Supremo Tribunal Federal, este ano, em ação civil pública movida pelo Ministério Público de São Paulo, para garantia do direito à educação infantil, decidiu que é dever jurídico do poder público atender seus pequenos municípios em creche e pré-escola, próxima da residência da família ou do trabalho dos pais:

¹² Na Constituição de 1824 o único comando de custeio da educação ao Estado brasileiro era o da educação dos filhos do imperador (Constituição outorgada de 1824, art. 110).

“Criança de até cinco anos de idade. Atendimento em creche e em Pré-escola. Sentença que obriga o município de São Paulo a matricular crianças em unidades de ensino infantil próximas de sua residência ou do endereço de trabalho de seus responsáveis legais, sob pena de multa diária por criança não atendida. Plena legitimidade dessa determinação judicial. Inocorrência de transgressão ao postulado da separação de poderes. Obrigação estatal de respeitar os direitos das crianças. Educação infantil. Direito assegurado pelo próprio texto constitucional (CF, art. 208, IV, na redação dada pela EC nº 53/2006). Compreensão global do direito constitucional à educação. Dever jurídico cuja execução se impõe ao poder público, notadamente ao município (CF, art. 211, § 2º). Agravo improvido” (STF, ARE 639337/SP, relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 21/06/2011, DJE. 28/06/2011).

Dá que o investimento dos Municípios na educação infantil, é medida que urge e que deve ser exigida dos gestores públicos por toda a sociedade gaúcha.

Quanto ao papel do Ministério Público, na análise da falta de priorização do investimento público em educação infantil, o Ministério Público precisa realizar *mea culpa*. Salvo raras exceções, na última década, trabalhamos para o asseguramneto do direito à educação infantil, no âmbito individual, atendendo as demandas pontuais de creche e pré-escola que chegaram às Promotorias de Justiça de todo o Estado. Ao restringirmos nossa ação aos casos individuais, descuidamos da importância da dimensão coletiva de incremento às vagas na educação infantil. Se tivéssemos percebido antes a importância desse trabalho, talvez a posição do RS não fosse uma das últimas do Brasil na oferta de vagas na pré-escola. Mas sempre é tempo de o *Parquet* avocar a defesa da educação infantil.

Vale lembrar que o Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público Federal, através do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça, na Carta de Brasília pela Educação, em 18 de setembro de 2009, assumiu, entre outros compromissos para priorizar o direito humano à educação de qualidade, de “combater a omissão do Poder Público na concretização da educação infantil como dever do Estado e direito fundamental da criança de zero a cinco anos”.

A atualização do levantamento do Tribunal de Contas do Estado¹³ indica que o Rio Grande do Sul passou a ocupar, no início de 2011, a 17ª posição no cenário nacional

¹³ ROYER, 2011 a.

em relação à educação infantil (8ª posição no atendimento à creche e 26ª, penúltima, no atendimento à pré-escola), apresentando um dos piores desempenhos do país, não atendendo as metas previstas no Plano Nacional da Educação 2001-2010.

Esses dados sinalizam para a importância de um trabalho do Ministério Público focado na garantia do direito à educação infantil, no aspecto coletivo e difuso, primeiro, visando responder a demanda de criação de 201.250 vagas na educação infantil: 145.706, em creche, para atendimento das metas do Plano Nacional de Educação 2001-2010, com oferta de vagas de 50% das crianças de 0-03 anos, e de 55.544 vagas em pré-escola, para atendimento de 80% das crianças de 04 e 05 anos, cuja frequência escolar passa a ser obrigatória, conforme Emenda Constitucional nº 59/2009. Segundo, atingida essa meta já devida, mediante a realização de trabalho voltado para a oferta de vagas na educação infantil para todas as crianças gaúchas, que, em 2010, totalizava uma população de 505.630 crianças a margem da educação infantil, quando o TCE-RS¹⁴ verificou que 398.541 crianças estavam sem creche e 107.089 sem pré-escola, no Rio Grande do Sul.

Ao Ministério Público, com atribuições constitucionais concernentes à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF), como órgão fiscalizador e fomentador da implementação de políticas públicas, incumbe fazer uso de todos os meios e instrumentos que a Carta Constitucional lhe disponibilizou para a efetivação do direito humano à educação em todos os níveis, especialmente e com prioridade absoluta, às crianças e adolescentes.

Para resgatar o trabalho de proteção ao direito à educação, o Ministério Público do Rio Grande do Sul incluiu a educação como prioridade em seu mapa estratégico, aprovando a Carta de Projeto “Criação das Promotorias Regionais de Educação”, que tem entre as prioridades de sua atuação, o fomento à educação infantil de qualidade. Porém, a decisão de voltar parte de sua força de trabalho para a proteção do direito à educação, em seu aspecto difuso e coletivo, ainda não conquistou apoio de toda a instituição. Não se pode olvidar que, com a grande capacidade de mobilização social e de fomento de políticas públicas do Ministério Público, com uma forte atuação do Parquet estadual, na defesa do direito difuso

¹⁴ Idem.

e coletivo à educação infantil, o RS, rapidamente, assumirá posição de vanguarda nacional na educação infantil.

O perfil constitucional de atuação do Ministério Público exige, no desempenho de seu mister, a defesa inderrogável do direito à educação como essência do princípio da dignidade da pessoa humana, extraído da Constituição da República e dos documentos universais vigentes na seara de direitos humanos. A história desses milhares de excluídos, crianças gaúchas sem acesso à creche e pré-escola, não pode mais ser ignorada, especialmente pelo Ministério Público, que entre suas atribuições constitucionais deve zelar “pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, art. 127).

Garantido juridicamente na Constituição Federal e normatizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), o direito fundamental à educação infantil para todas as crianças brasileiras de zero a cinco anos, o desafio é pela concretização, pela efetivação, pela universalização do direito à educação infantil de qualidade, na vida de cada criança. Conformar a “Constituição jurídica” com a “Constituição real” no que refere ao asseguramento da educação infantil para todas as crianças é o desafio de todos nós, os brasileiros, e, de forma especial, do Ministério Público gaúcho, enquanto guardião da ordem jurídica e, por consequência do Direito Humano à Educação de Qualidade para Todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**. 3ª ed. RJ: Bertrand Brasil, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (org.). 7ª ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. *In:* <<http://www.senado.gov.br/Legislação>>.

BRASIL. **Lei 8.069**, de 13 de Julho de 1990 - **Estatuto da Criança e do Adolescente**. *In:* <<http://www.senado.gov.br/Legislação>>.

BRASIL. **Lei 10.172**, de 09 de janeiro de 2001 - **Plano Nacional de Educação 2001-2010**. *In:* <<http://www.senado.gov.br/Legislação>>.

BRASIL. **Lei 11.494**, de 20 de junho de 2007 - **FUNDEB**. *In:* <<http://www.senado.gov.br/Legislação>>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2ª ed. Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 1998.

Ministério Público dos Estados, do DF e Ministério Público Federal- CNPG-GNDH. **Carta de Brasília pela Educação**. Segunda Conferência Nacional da Educação. Brasília, 2009.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

ROYER, Hilário. **Diagnóstico da Educação Infantil 2009**. POA: 2010(fev). *In:* <www.tce.rs.gov.br>.

ROYER, Hilário. **Radiografia da Educação Infantil no RS – análise do desempenho 2009/2010**. POA: 2011 a. *In*: <www.tce.rs.gov.br>.

ROYER, Hilário. Palestra “10 Anos do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001): Diagnóstico Nacional da Educação Infantil”. *In*: Encontro do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Ministério Público-COPEDEC/GNDH-CNPG. Gramado: 2011 b.

ROSA, Rosangela Corrêa. **Educar para Não Punir: A Garantia do Direito do Adolescente à Educação**. Dissertação de Mestrado: Unijui:2008<<http://www.unijui.edu.br>>