

# A CONSTITUINTE E A EDUCAÇÃO DA CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS

*Maria M. Malta Campos*  
Da Fundação Carlos Chagas  
PUC/SP

Comunicação apresentada no Simpósio sobre Pré-escola IV  
CBE - Goiânia - setembro de 1986. Versão revista e ampliada.

---

## RESUMO

O artigo discute as principais questões envolvidas na definição dos direitos à educação das crianças de 0 a 6 anos no novo texto constitucional a ser elaborado. Em seguida, analisa as propostas já existentes - especialmente aquela preparada pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, coordenada por Afonso Arinos - no que se refere aos direitos das crianças nesta faixa de idade.

## SUMMARY

This article discusses the main problems related to the definition of the constitutional rights of children between 0 and 6 years of age, to pre-school education and day care, in the new Brazilian Constitution that is going to be voted by the National Congress, beginning in february, 1987. It also analyses the existent proposals to this new Constitution - specially the one prepared by a Comission that was coordinated by Afonso Arinos, who was appointed for this task by the late President Tancredo Neves - in the aspects related to the educational rights of small children.

## APRESENTAÇÃO

O objetivo deste trabalho<sup>1</sup> é discutir as principais questões que se colocam quando se tenta formular uma proposta que procure incluir, nos preceitos constitucionais, a educação da criança de 0 a 6 anos.

Estou considerando aqui tanto a educação em creches como em pré-escolas, que são as formas de atendimento disponíveis para esta faixa etária, sendo que na faixa de 3 a 6 anos, ou até antes, estas duas modalidades funcionam paralelamente.

Não pretendo agora retomar as conclusões dos principais diagnósticos existentes a respeito do atendimento educacional e assistencial voltado para esta faixa etária, no país, o que alongaria demais o texto. Os problemas referentes à inexistência de uma política nacional integrada para a criança pequena, à sobreposição de órgãos e programas, ao cunho assistencialista da maioria destes, à pequena cobertura do atendimento, especialmente para as regiões do país e faixas da população mais pobres e para as idades menores, ao apelo a soluções cujo custo recai principalmente sobre a própria população e muitos outros, já foram analisados em vários trabalhos (veja-se, entre outros: Ferrari e Gasparly 1980; Fundação Carlos Chagas, 1983; São Paulo, Câmara Municipal, 1984; Rosemberg, Campos e Pinto, 1985).

Por outro lado, como pano de fundo para esta discussão, não se pode deixar de mencionar as perspectivas pouco animadoras que se colocam para a próxima Assembléia Nacional Constituinte. Em primeiro lugar, devido à sua composição exclusivamente congressual, integrada por parlamentares sufragados na mesma ocasião em que se elegem os novos governadores, o que obscurece, para a grande maioria dos eleitores, o significado especial desta escolha, além de subordiná-lo aos interesses mais imediatos dos partidos. Segundo, pela constatação geral de que as forças mais conservadoras do país estão unidas, mobilizadas e apoiadas por grandes interesses econômicos, enquanto as forças mais progressistas e populares encontram-se divididas, de modo geral pouco organizadas e mal preparadas para os embates que deverão enfrentar (Santos, 1985).

Todas estas dificuldades não anulam a óbvia importância da elaboração de uma nova Constituição para o país. De forma que, sob o risco de cometer heresias ao enveredar pelo campo não familiar das leis, temos o dever de discutir e elaborar propostas que contribuam de alguma forma para este processo.

Antes mesmo de enfrentar as polêmicas específicas do campo educacional, não poderia deixar de mencionar a discussão a respeito do caráter e da abrangência que um texto constitucional deveria ter. Há os que defendem a tese de Constituição restrita a pontos essenciais, como é o caso da Constituição norte-americana. Outros argumentam que, devido às particularidades do país, torna-se necessário garantir, na própria Constituição, os meios pelos quais os princípios mais gerais serão cumpridos, o que forçosamente torna o texto mais longo e complexo<sup>2</sup> (opção adotada pela proposta da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, como se verá mais adiante). De qualquer forma, não existe consenso sobre o que deveria ser objeto de leis complementares e o que deve-

ria estar explícito na Constituição. Serei obrigada a me mover aqui em terreno certamente movediço, ainda mais se escutar as ponderações daqueles que acreditam que, se a composição do Congresso revelar-se muito conservadora, seria mais prudente que se restringisse o texto constitucional aos pontos mais gerais e, portanto, menos controvertidos.

## UMA PROPOSTA PARA CONSTITUINTE E SUAS DIFICULDADES

A educação da criança pequena está ligada tanto ao campo educacional, como à questão da família, da maternidade e, por consequência, aos direitos da mulher. Isto porque a criança, nos seus primeiros anos de vida, ainda encontra-se muito dependente dos cuidados dos adultos e, em decorrência de nossa forma de organização social e dos padrões culturais dominantes, a responsabilidade principal pela sua guarda e educação recai sobre a família e, mais especialmente, sobre a mãe.

Ainda que se questione este modelo, é evidente que, ao se prever mecanismos que garantam à mulher igualdade de condições para exercer sua cidadania e seu direito ao trabalho, obrigatoriamente devem ser criadas formas alternativas de guarda e educação das crianças pequenas, de maneira que o direito à maternidade não se choque com os demais. Não é por outro motivo que a questão da creche e de outras formas de apoio à maternidade têm sido uma das preocupações principais dos movimentos de mulheres. Mesmo agora, verificamos que este tema tem estado muito mais presente nos grupos de mulheres que discutem a Constituinte, do que nos grupos de educadores. Algumas Constituições de outros países explicitam, na sua formulação, esta vinculação da educação da criança pequena aos direitos da mulher. Por exemplo, a Constituição da República Popular da Polônia diz, no seu artigo 78:

*"1. A mulher tem na República Popular da Polónia os mesmos direitos que o homem em todos os setores da vida estatal, política, econômica, social e cultural.*

*2. Garantem essa igualdade:*

*(...)*

*2. a atenção dispensada à mãe e à criança; a proteção da mulher grávida; as férias pagas no período da maternidade; a ampliação dos centros de maternidade, de creches e berçários; o desenvolvimento dos centros de serviços e dos restaurantes coletivos"*(Pimentel, 1986).

Embora, no caso, seja a creche o objeto principal de preocupação, a pré-escola também é reivindicada

<sup>1</sup> Parte das considerações contidas neste texto constam de documento interno do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, elaborado no âmbito da Comissão de Creches deste órgão, ainda em discussão.

<sup>2</sup> Luís Navarro de Brito (1984) mostra como grande número de Constituições existentes referem-se à educação apenas de forma geral e pouco detalhada. Como exemplos de Constituições que fogem a esta regra, aludindo a uma grande variedade de portmores, o autor menciona as de Portugal e Costa Rica.

pelas mulheres, dentro de uma posição que defende a necessidade de uma política integrada de educação da criança de 0 a 6 anos. Também ligada a esta concepção, está a posição que prioriza a dimensão educativa da creche, opondo-se à concepção puramente assistencialista adotada geralmente pelos órgãos oficiais, nas várias instâncias administrativas.

Devido a esta posição, que entende a oferta de creches e pré-escolas públicas não só como uma resposta ao direito da mulher à igualdade na sociedade, mas também como uma exigência relativa ao direito das crianças à educação, é que tanto creche, como pré-escola, devem ser incluídas também na parte da Constituição que trata da educação.

Evidentemente, sei que este é um ponto controvertido entre os educadores, por vários motivos.

O principal argumento utilizado contra esta posição está baseado no fato de que até hoje o Brasil não conseguiu, de fato, o acesso aos 8 anos de escolaridade obrigatória a todos, apesar deste direito já constar da Constituição. Teme-se, assim, que a inclusão de outros níveis de ensino, considerados também como direito à educação, no texto Constitucional, esvazie a ênfase no 1º grau e, mais concretamente, signifique uma partilha dos recursos disponíveis para a escola básica.

Este argumento muitas vezes é reforçado pela não distinção que se estabelece entre a obrigação do Estado, de um lado, e a obrigação do cidadão, de outro. Em muitos documentos divulgados por entidades de mulheres, defende-se a "extensão do direito universal à educação para a criança de 0 a 6 anos". Alguns educadores interpretaram esta posição como uma extensão, para as crianças menores de 7 anos, da obrigatoriedade de frequência a creches e pré-escolas. Ora, não é esta, de maneira nenhuma, a posição defendida pelas mulheres, o direito da criança corresponde a uma obrigação para o Estado, sim. Mas no caso do 1º grau, além disto, existe a obrigação da criança de frequentar a escola de 1º grau. Ou seja, a obrigação é definida de parte a parte: é do Estado e também do cidadão. No caso da criança pequena, o que se reivindica é a obrigação do estado, como contrapartida do direito da criança. A defesa das creches nos locais de trabalho e moradia é feita no sentido de garantir a livre opção das mulheres no exercício de sua profissão. A creche deve existir enquanto uma alternativa à disposição das famílias, mas ninguém, evidentemente, obrigará nenhuma mãe a optar por esta alternativa, e sempre existirão mulheres que preferem outras soluções para a guarda e educação dos filhos, inclusive a de não trabalhar fora. Quanto à pré-escola, apesar de, sob o ponto de vista educacional, ser defensável sua universalização, pelo menos a partir dos 5 anos, ainda assim não se objetiva a obrigatoriedade neste momento.

Fúlvia Rosemberg (1986), em comunicação feita em seminário promovido pelo Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, explicita bem esta posição. Segundo ela, a creche deve ser definida como um direito da criança, e não só como um direito da mulher-mãe, por várias razões. Primeiro, quando a vinculação existe somente em função do direito da mulher, a creche "sofre as flutuações que a sociedade impõe ao trabalho a mulher" (lauda 07). Segundo, in-

cluindo-se a creche no item relativo à educação, "está se rompendo, pelo menos ao nível do texto, com tudo aquilo que caracterizou a proposta de creche neste país como uma instituição assistencialista" (lauda 12). Terceiro, entendendo-se a creche como uma instituição que deve ser oferecida à população como uma alternativa e não como uma substituta da família (lauda 05), resguarda-se, de um lado, o direito da mulher e da família optarem ou não por ela, porém, ao mesmo tempo, reforça-se a concepção de que a responsabilidade pela educação da criança pequena não é só da família, mas também da sociedade. Nesse sentido é que a autora diz: "queremos sim que o Estado interfira neste processo de educação e guarda da criança de 0 a 6 anos" (lauda 06).

Entretanto, ainda que esta argumentação sensibilize os educadores para a inclusão da criança pequena no artigo constitucional relativo à educação, restaria a questão da definição da fonte de recursos correspondente.

Já existe incorporada na Constituição a chamada Emenda Calmon (Emenda Constitucional nº 24 de 1º de dezembro de 1983), que corresponde ao parágrafo 4º do Artigo 176. Diz este parágrafo: "*Anualmente a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do Ensino*". Não caberia aqui discutir as questões mais específicas relativas ao significado desta Emenda, pormenorizadamente analisadas por José Carlos de Araújo Melchior em vários trabalhos (1984, 1985).

Mas é importante considerar que, hoje, opõem-se à sua manutenção, de um lado, a tendência que defende a autonomia de estados e municípios decidirem sobre suas prioridades orçamentárias e, de outro, educadores que defendem a substituição da base de cálculo da receita dos impostos pelo orçamento, o que levaria a um aumento considerável de recursos. Reforçando a primeira posição, vários prefeitos municipais, principalmente do Estado de São Paulo, vêm alegando que a vinculação de 1/4 de sua arrecadação seria excessiva e desnecessária, havendo outras áreas que demandariam maior prioridade e que ficam prejudicadas por esta exigência legal. No caso de São Paulo, a argumentação desses prefeitos apóia-se na existência da rede estadual de 1º grau que cobre a maior parte dos municípios, raciocínio que minimiza o fato dessa rede apresentar sérias deficiências, sobejamente constatadas por vários levantamentos.

Contra estes argumentos estão os dados analisados por Melchior (1984), que demonstram que durante os períodos de vigência da vinculação constitucional de recursos para a educação, as verbas disponíveis cresceram consideravelmente. De fato, no período anterior a 1967, quando os percentuais exigidos eram um pouco menores do que preconiza a Emenda Calmon (10% e 20%, respectivamente), este instrumento existente desde a Constituição de 34 e mantido na de 46 - garantiu um aporte de recursos à educação proporcionalmente maior do que a situação que prevaleceu após 1967, quando esta exigência deixou de existir. Por outro lado, notícias veiculadas recentemente mencionam que a regulamentação da Emenda Calmon coincide com um aumento de 14 para 39 trilhões

de cruzeiros no orçamento do MEC para o ano de 1986 (Folha de São Paulo, 31.08.85)<sup>3</sup>.

De modo que, de acordo com as evidências disponíveis, acredito que a posição mais segura seria a da defesa da manutenção da Emenda Calmon na próxima Constituição, sem muitas modificações, para não se correr o risco de qualquer retrocesso nesse particular.

Mantida a vinculação constitucional dessa forma, restaria discutir o que se inclui na expressão "manutenção e desenvolvimento do Ensino"<sup>4</sup>. Melchior sugere que seja incluído um novo item, em seguida ao correspondente à Emenda Calmon, com o objetivo de garantir a destinação destas verbas exclusivamente para fins educacionais, evitando-se seu uso em outros programas, como por exemplo os realizados pelas Forças Armadas. Na sua redação ele incluiu a pré-escola entre as modalidades de ensino. O texto, parte do parágrafo 4º do Artigo 176, seria seu item 1: "*Para efeito do cumprimento dos percentuais mínimos e de sua efetiva aplicação somente serão contabilizadas as despesas orçamentárias anuais consignadas aos programas do MEC que estejam ligados às seguintes modalidades de ensino: ensino de 1º grau, ensino de 2º grau, ensino superior (de graduação e pós-graduação), ensino supletivo, ensino pré-escolar e educação de excepcionais*" (Melchior, 1985, p. 52).

De acordo com esta proposta, portanto, os gastos com pré-escola seriam cobertos – pelo menos em parte – pelas verbas correspondentes ao percentual mínimo fixado na Constituição, ao lado do 1º grau e demais níveis. A divisão interna destas verbas, nas 3 instâncias administrativas, seria feita de acordo com as prioridades da política educacional adotada em cada caso. Embora aqueles que criticam a inclusão da pré-escola nos gastos previstos na Emenda Calmon discordem dessa posição, pessoalmente acredito que seria temerário estreitar demais as possibilidades de uso destas verbas vinculadas, pois além da Constituição ser um texto único para um país extremamente diversificado e heterogêneo como o nosso – o que desaconselha regras rígidas e uniformes para todas as regiões – trata-se de uma lei que todos desejamos que permaneça estável por tempo mais longo do que os planejamentos oficiais, com duração de 4 a 6 anos no máximo, e até mesmo do que uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Não podemos esquecer, por outro lado, que as verbas disponíveis para educação não são apenas as vinculadas na Constituição. Especialmente no que se refere ao nível pré-escolar, é preciso ainda considerar o FINSOCIAL, um tributo que incide sobre 0,5% do faturamento das empresas, responsável por aportes de verbas significativos, nos últimos anos, para esse nível de ensino. Se a questão da pré-escola fosse assim solucionada, ainda restaria discutir a questão da creche.

Uma alternativa – a mais simples, porém a mais polêmica – seria considerá-la incluída na vinculação de verbas, ao lado da pré-escola. Entretanto, além da primeira dificuldade, que seria considerar a creche como uma "modalidade de ensino", ainda seria preciso discutir as condições que a creche teria de disputar as mesmas verbas que devem cobrir outros níveis de ensino com "lobbies" mais poderosos – como seria o caso dos cursos superiores, por exemplo – ou com

maior legitimidade na área educacional.

Outra possibilidade, já aventada por alguns grupos, seria a criação de um tributo semelhante ao salário educação, especialmente destinado para programas de creche. Esta proposta daria uma alternativa para as empresas que não desejam criar creches e berçários para seus funcionários, do mesmo modo que o Salário Educação constitui uma alternativa em relação à instalação de escolas de 1º grau pelas próprias empresas. Esta idéia enfrenta alguns problemas, os quais, segundo minha atual avaliação, a desaconselham.

Primeiro, o estudo realizado pelo Conselho Estadual da Condição Feminina (Gragnani, Teles e Medrado, 1986), demonstra que, em muitos casos, o berçário e a creche no local de trabalho oferecem vantagens às crianças menores – principalmente até 2 e 3 anos de idade – que o equipamento no local de moradia não oferece: a possibilidade de continuidade da amamentação natural para além dos meses de licença maternidade é uma delas. Além disso, constata-se que o horário de funcionamento da maioria das creches de bairro não coincide com os turnos de trabalho das indústrias, dos hospitais, e demais tipos de empresas. Outra conclusão importante dessa pesquisa é que o berçário e a creche de empresa atendem uma população que, por sua situação de emprego mais estável e seu nível de renda acima do limite da miséria, não encontra vagas nas creches de bairro existentes. De acordo com estes resultados, o Conselho propugna por uma legislação trabalhista mais abrangente, que reafirme a obrigação das empresas manterem berçários e creches para os filhos de seus funcionários, discordando da substituição dessa exigência por soluções tipo "vale creche" ou repasse de verbas para creches públicas, por temer que estas esvaziem essa obrigatoriedade.

Em segundo lugar, a arrecadação de um tributo como o Salário Educação já enfrenta, no caso do 1º grau, vários problemas, como demonstra o artigo de Mário D. Tavares, Jorge F. Silva e Luiz Felipe M. Castro (1986). O Salário Educação, que os autores consideram uma "contribuição parafiscal", foi criada em 1964 pela Lei 4.440, reformulada em 1975 pelo Decreto-Lei 1.422, estando expressamente consagrada na atual Constituição. O SE corresponde a 2,5% da folha de contribuição das empresas (equivalente à folha de pagamento até 20 salários mínimos por empregado). Além disso ele deveria também ser cobrado sobre os salários-base dos empresários e sobre 0,8% do valor comercial dos produtos rurais, mas, como revelam os autores, isto nunca ocorreu. Note-se que o sistema de arrecadação do SE está vinculado ao sistema previdenciário (IAPAS).

Os autores discutem as várias críticas que são feitas a este tipo de contribuição e as alternativas pos-

<sup>3</sup> Para isso contibuíram também as Emendas Constitucionais Passos Porto e Irajá Rodrigues, que aumentaram a porcentagem em recursos repassados pela União para Estados e Municípios.

<sup>4</sup> A Constituição de 1946 utilizava a mesma formulação. No seu artigo 156, a Constituição de 1934 dizia: "na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos" (Campanhole e Campanhole, 1985).

síveis. Entre outros problemas, está a questão de se vincular um tributo ao fator trabalho, o que, além de onerar mais as empresas mais fracas (onde os custos com o pessoal são relativamente maiores), faz com que a arrecadação diminua com as crises de desemprego. Por seu lado, a alternativa de calcular a contribuição com base no faturamento das empresas poderia caracterizar uma bitributação, pois sobre ele incidem outros impostos. Este problema, segundo o artigo citado, teria de ser enfrentado através de uma revisão do sistema tributário, o que não me parece simples nem rápido.

De qualquer forma, esta breve e incompleta análise de uma proposta como seria a do "salário-creche" revela que o assunto é complicado e requer um urgente aprofundamento nos seus aspectos técnicos.

É claro que restaria a opção, já sugerida por alguns, de se fixar uma determinada porcentagem obrigatória de gastos com creches no texto constitucional e deixar que outras leis regulamentem a origem e a destinação dos recursos correspondentes. Não sei se esta seria uma alternativa responsável, nem quais as facilidades ou não que encontraria nos meios políticos para ser aprovada.

Assim, provisoriamente, gostaria de ficar com a idéia inicial de incluir a creche entre os demais serviços educacionais, ao lado da pré-escola, e ambas virem mencionadas na parte do texto constitucional dedicado à educação.

## PROPOSTAS PARA O TEXTO CONSTITUCIONAL

No quadro seguinte tentarei resumir o que mencionam as propostas já divulgadas de textos constitucionais sobre a pré-escola e a creche. Não estão incluídas aqui as sugestões, ainda em estudos, do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo.

De acordo com esse quadro, as propostas que mais se aproximam da posição aqui defendida são a da CBE e a do CNDM. Entretanto, elas são omissas a respeito de outros aspectos e, apesar da CBE defender a manutenção da Emenda Calmon, não explicita o que deveria ser incluído nos gastos com educação.

Várias propostas defendem o ensino de 1º grau a partir dos 6 anos, algumas dizendo com isso ter "resolvido" o problema da pré-escola. Não é uma má idéia propor a antecipação da idade de entrada no 1º grau para os 6 anos, o que é adotado na maioria dos países. Mas, além de sabermos que levará muito tempo até esta medida ser implementada, pois atualmente não existem vagas para todas as crianças de 7 anos, restaria definir como ficaria a educação das crianças menores de 6 anos, desconsideradas pela proposta de Fábio Comparato e do Conselho Estadual da Educação de São Paulo.

Além do que, existe o problema da sobreposição do atendimento em creches e pré-escolas na faixa dos 4 aos 6 anos e 11 meses e, até mesmo antes disso. Sabe-se que esta sobreposição é inevitável nas atuais condições e que provavelmente continuará a existir por muito tempo. Dessa forma, seria preferível mantê-la, a correr o risco de introduzir uma inovação que seria impraticável concretamente, como seria o caso de algumas colocações que defendem a creche só até os 3

anos e 11 meses.

De qualquer forma, o fato de se antecipar a entrada no 1º grau para os 6 anos não invalida a afirmação do direito das crianças a pré-escolas e creches até os 6 anos e 11 meses; apenas configura-se aí uma margem de opção para as regiões que têm condições de concretamente oferecer o 1º grau às crianças de 6 anos.

Cabem aqui alguns comentários gerais sobre a proposta da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, o mais amplo e, pelo seu caráter, o mais importante documento divulgado até agora. Como revelam os itens transcritos e os comentários feitos no Quadro 1, o texto avança bastante no que se refere à pré-escola, chegando até a incluí-la como prioridade para a utilização das verbas vinculadas pela Emenda Calmon no âmbito dos municípios. No entanto, no caso das creches, há um avanço no campo trabalhista, mas continuam excluídas do texto sobre educação. De qualquer forma, existem posições importantes que foram adotadas pelo documento em relação à educação da criança pequena e que devem ser reforçadas, para que não se perca terreno no Congresso a ser eleito em novembro.

Não poderia deixar de mencionar aqui o único trabalho que encontrei, fora do circuito dos grupos de mulheres e educadores, que considera a creche como parte do campo educacional: o artigo de Theotônio dos Santos, que discute o alcance e os limites da próxima Constituinte, recomenda explicitamente "o estabelecimento de um sistema educacional público que alcance desde a creche ao ensino pré-escolar, aos três graus escolares e à pós-graduação, ao aperfeiçoamento e ao treinamento especializado" (p. 173).

Outra questão importante, que perpassa as várias propostas, é como se define a responsabilidade do Estado em relação a cada nível educacional. Existem duas possibilidades: ou se aceita que esta responsabilidade se exerça exclusivamente através do atendimento em instituições oficiais públicas e gratuitas, ou se defende a convivência das instituições públicas com instituições particulares que receberiam subsídios públicos e forneceria serviços à população, seja de forma gratuita, seja a custos menores do que cobraria, sem o apoio de recursos oficiais.

No caso das escolas de 1º e 2º grau e, para alguns autores, também no caso das universidades, seria inaceitável o repasse de recursos públicos para entidades particulares, mesmo que estas não tenham fins lucrativos. É a posição defendida, entre outros, por Luis Antonio Cunha. Algumas propostas aceitam o repasse, qualificando-se as instituições que poderiam receber esses subsídios, seja a partir de critérios de qualidade, seja excluindo-se estabelecimentos com fins lucrativos (Comparato, 1986) ou com "fins meramente lucrativos" (Por uma nova ordem Constitucional, 1986).

O documento da Comissão Provisória aceita o ensino particular (veja-se Art. 25) e define, como dever do Estado, a educação "desde o nível pré-escolar". Porém, a posição que acaba prevalecendo é bastante divergente dos itens que constam do documento da ANPED, que dizem: "8. É permitida a existência de estabelecimentos de ensino privado, desde que atendam às exigências legais e não necessite de recursos públicos para sua manutenção"; e "9. Os recursos públicos desti-

QUADRO 1  
PROPOSTA PARA A CONSTITUINTE

FONTE	PROPOSTA	COMENTÁRIOS
<p><b>Muda Brasil.</b> Fábio K. Comparato. São Paulo, Brasiliense, 1986.</p>	<p>Art. 223 - "O ensino é obrigatório e gratuito para todos, dos seis aos quatorze anos." (Título III - "A educação, a saúde e a assistência social." Sub-título "Ensino Básico." p. 144.)</p>	<p>O autor confere prioridade ao ensino básico enfatizando sua gratuidade. Aceita o repasse de verbas públicas para o ensino particular sem-fins lucrativos e declara-se contra a vinculação de recursos para a educação. Quanto à pré-escola, diz: "A antecipação da obrigatoriedade para os seis anos de idade visa a incluir no sistema o imprópriamente chamado ensino pré-escolar" (p. 63).</p>
<p><b>Por uma nova ordem Constitucional.</b> Declaração Pastoral. VOZES, Ano 80, V. LXXX (9):325-344, jun., jul., 1986.</p>	<p>A pré-escola não é mencionada na parte "Educação e Cultura". Na parte referente à "Promoção e defesa dos direitos da família" propõe-se que: "(...) a família tem o direito de reivindicar da sociedade e do Estado garantias para sua estabilidade e condições para o desempenho de suas funções, especialmente no que se refere à gestação, nascimento, saúde, alimentação e educação dos filhos e escolha de religião" (p. 333). Na parte que discorre sobre o trabalho, inclui-se o seguinte item: "107. Deverá ser aperfeiçoada a legislação específica que regulamenta o trabalho da mulher, assegurando-lhe o pleno desenvolvimento como mulher, esposa e mãe" (p. 336)</p>	<p>As recomendações quanto à Educação são de ordem geral. Há uma ênfase na "efetiva universalização da educação fundamental" (p. 339), mas rejeita-se a "estatização da educação" (p. 339), e defende-se o repasse de recursos públicos às escolas particulares que apresentem "níveis suficientes de qualidade", recomendando-se, ao mesmo tempo a erradicação "do ensino para fins meramente lucrativos" (p. 340). Com respeito à creche, ela não é diretamente mencionada, mas pode ser entendida como uma decorrência dessas proposições gerais sobre o direito das famílias e da mulher trabalhadora.</p>
<p>Conselho Estadual de Educação de São Paulo.</p>	<p>Propõe apenas a antecipação do ingresso no sistema de ensino para os 6 anos.</p>	<p>Garantir a pré-escola para as crianças de 6 anos.</p>
<p>Documento da ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - IX Reunião Anual. Junho de 1986.</p>	<p>"5. É obrigação do Estado estender progressivamente a oferta de ensino pré-escolar público a todas as crianças de 4 a 6 anos" (p. 1)</p> <p>Outro item define que a educação escolar, "será gratuita e laica nos estabelecimentos públicos".</p>	<p>A obrigação é do Estado e não da criança, o que não implica em obrigatoriedade de frequência. Menciona-se ensino "público a todas as crianças de 4 a 6 anos", ou seja, rejeita-se a pré-escola apenas para as crianças consideradas carentes.</p>
<p>Manifesto da IV CBE - Conferência Brasileira de Educação. Setembro de 1986. Este manifesto baseou-se no documento da ANPEd, que foi modificado na assembleia geral de IV CBE.</p>	<p>"5. É obrigação do Estado oferecer vagas em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 6 anos e 11 meses, que terão prioritariamente caráter pedagógico". O documento afirma, também, o direito das crianças ao 1º grau "a partir dos 6 anos de idade".</p>	<p>Amplia o item do documento da ANPEd, incluindo a faixa de 0 a 6 anos e mencionando explicitamente "creches". Reforça o sentido da obrigação do Estado, com a expressão "oferecer vagas" (em vez da anterior) e pela prioridade do caráter pedagógico.</p>
<p>Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Folha de São Paulo, 19/09/85, supl.)</p>	<p>"Título I. Disposições Preliminares (...) Cap. II. Dos Direitos e Garantias Art. 8º. Todos têm direito ao pleno exercício da cidadania, nos termos desta Constituição, cabendo ao Estado garantir sua eficácia, formal e materialmente. § único. Serão gratuitos todos os atos necessários ao exercício da cidadania, incluídos os registros civis. Art. 11. Todos são iguais perante a lei, que punirá como crime qualquer discriminação atentatória aos direitos humanos. (...) § 2º. O Poder Público, mediante programas específicos, promoverá a igualdade social, econômica e educacional. Art. 25. É assegurado o direito à educação, como iniciativa da comunidade e dever do Estado, e o de livre acesso ao patrimônio cultural. Título II. Do Estado Federal (...) Cap. III. Da Competência Comum à União Federal, aos Estados e aos Municípios Art. 74. Integram a competência comum da União Federal, dos Estados e Municípios as seguintes atribuições: (...) V - proporcionar os meios de acesso à cultura e à educação e promover a ciência e a cultura; (...) Art. 75. Compete à União Federal e aos Estados a legislação comum sobre: (...) XV - educação, cultura e desportos; "Cap. VI. Do Distrito Federal, dos Territórios Federais, dos Municípios e das Regiões. (...) Seção V. Das Regiões Metropolitanas (...)"</p>	<p>Este § único será reafirmado, para o caso da educação, pelo item I do Art. 390 que define a "gratuidade do ensino público em todos os níveis."</p>
<p>Esta Comissão é constituída por 49 membros, sendo 2 mulheres: Florisa Verucci, advogada de São Paulo e Rosah Russomano, jurista de Pelotas; candidata a suplente de senador pelo PFL. A maioria dos membros é advogado ou jurista: 27, excluídos os que, com esta formação, projetam-se em outros campos. Há 5 empresários e 2 sindicalistas: José Francisco da Silva, presidente da CONTAG e Walter Barelli, economista do DIEESE. Não há nenhum especialista em Educação, com exceção talvez do padre Fernando Bastos d'Ávila, professor a PLUC do Rio de Janeiro. O presidente da Comissão, Afonso Arinos de Melo Franco, foi indicado por Tancredino Neves.</p>	<p>O Art. 25 introduz a "iniciativa da comunidade" ao lado do "dever do Estado" para assegurar o "direito à educação", o que pode levar a uma interpretação variável do que seja o dever do Estado nos casos não definidos por itens específicos. Mais adiante se verifica que a creche não necessariamente está definida como dever do Estado.</p>	<p>No Cap. III define-se que a competência de legislar e atuar na educação é dos 3 níveis administrativos e, além destes, do metropolitano. Os Art. 76 e 77 definem a precedência da Lei Federal em relação à Estadual.</p>

Art. 128. Poderão ser considerados do interesse metropolitano, entre outros, os seguintes serviços:

(...)  
VI - educação e saúde pública;

(...)  
Título IV. *Da ordem social*.

Art. 342. A ordem social tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)  
VIII - função social da maternidade e da família como valor fundamental;

(...)  
IX - proteção eficaz à infância, à adolescência e à velhice;

(...)  
XI - direito à saúde e à educação;

(...)  
Cap. 1. Dos Direitos dos Trabalhadores

Art. 343. As normas de proteção aos trabalhadores obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria de seus benefícios:

(...)  
XII - garantia de manutenção, pelas empresas, de creche para os filhos de seus empregados até um ano de idade, e de escola-maternal até quatro anos, instaladas de preferência próximas ao local de trabalho;

(...)  
Título V. *Da Educação, da Cultura, da Comunicação Social, da Ciência e da Tecnologia*.

(...)  
Cap. 1. Da Educação

Art. 386. A educação é dever dos pais e, desde o nível pré-escolar, do Estado.

(...)  
Art. 387. O ensino é obrigatório para todos, dos 6 aos 16 anos, e incluirá habilitação para o exercício de uma atividade profissional.

(...)  
Art. 388. A União aplicará anualmente não menos de 13%, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo 25% do que lhes couber do produto da arrecadação dos respectivos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino, realizado em obediência às diretrizes do Art. 385.

(...)  
§ 1º. A repartição de recursos públicos para a educação assegurará prioritariamente o atendimento das necessidades do ensino obrigatório.

(...)  
§ 2º. Lei complementar determinará, plurianualmente, o percentual de recursos da União, do Distrito Federal e dos Estados aplicados a este fim.

(...)  
§ 3º. Os municípios aplicarão não menos de 25% de seus impostos no ensino obrigatório e pré-escolar.

(...)

Art. 390. O acesso ao processo educacional é assegurado:

I - pela gratuidade do ensino público em todos os níveis;

(...)

V - pela manutenção da obrigatoriedade de as empresas comerciais, industriais e agrícolas garantirem ensino gratuito para os seus empregados, e filhos destes, entre os 6 e 16 anos de idade, ou concorrer para esse fim, mediante a contribuição do salário educacional na forma estabelecida pela lei;

(...)

Art. 392. O provimento dos cargos iniciais e finais da carreira do magistério de grau médio e superior do ensino oficial será efetivado mediante concursos públicos de títulos e provas, assegurada a estabilidade seja qual for o seu regime jurídico.

Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)

Documento do "Encontro Nacional Mulher e Constituinte" 26.08.86.

Neste item a maternidade e a família são entendidas como "valor fundamental" na realização da justiça social. A "proteção eficaz à infância" é mencionada após esta valorização da família.

Este importante item amplia o que determina o atual CLT<sup>5</sup>, pois define a creche mantida pela empresa até 1 ano de idade da criança e inclui a "escola-maternal" até os 4 anos, o que constitui uma proposta nova. Além disso, menciona empregados, ou seja, estende o direito também para os pais trabalhadores. Entretanto, o final diz "instaladas de preferência próximas ao local de trabalho", o que enfraquece demais a exigência legal. Por outro lado, "escola-maternal" não necessariamente indica atendimento em período integral. O Art. 386 define como dever do Estado o ensino pré-escolar e, implicitamente, exclui a creche desse dever.

O Art. 387 amplia a faixa da obrigatoriedade escolar para 6 a 16 anos.

Este Art. corresponde, com algumas mudanças na redação, à Emenda da Calmon. O Art. 385 mencionado contém uma lista de diretrizes gerais para o sistema de educação.

Há uma ênfase explícita na prioridade, na destinação dos recursos definidos acima, para o ensino básico.

No § 3º define-se que, no caso dos Municípios, os 25% só poderão ser gastos no ensino obrigatório e na pré-escola, o que exclui a creche. Este parágrafo reforça a prioridade para a pré-escola.

O item V mantém o salário-educação, agora referente à faixa dos 6 aos 16 anos.

O Art. 392 exclui da obrigação de provimento por concursos os professores do ensino básico e de pré-escola.

A redação baseia-se no "princípio constitucional de isonomia", mencionando, "mulheres e homens trabalhadores." Inclui as creches nos locais de moradia e amplia a faixa para 0 a 6 anos.

Incorpora a educação da criança de 0 a 6 anos no item sobre a Educação, com a expressão: "desde o primeiro ano da criança."

Adota a posição geral de admitir o uso de recursos públicos somente para a "escola pública," mas não fica claro se isto inclui também a creche e a pré-escola.

<sup>5</sup> O Artigo 389 da CLT - Consolidação das Leis do Trabalho (Campanhole e Lobo, 1985) diz:

§ 1º Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres, com mais de 16 (dezesseis) anos de idade, terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período de amamentação.  
§ 2º A exigência do § 1º poderá ser suprida por meio de creches distritais mantidas, diretamente ou mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do SESI, do SESC, da LBA ou entidades sindicais. (Redação dada pelo decreto-lei nº 225, de 28.02.1967).

sistemas de ensino criados e mantidos pela União, Estados e Municípios"<sup>6</sup>.

Na realidade, o texto da Comissão Provisória aproxima-se das posições da Igreja e de Comparato, ao definir, para as instituições privadas de ensino: a) isenção de tributos: "Art. 135. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (...) III - instituir impostos sobre: (...) c) o patrimônio, a renda ou os serviços dos partidos políticos e de instituições de educação, cultura ou pesquisa científica, de assistência social e das entidades fechadas de previdência privada, observados os requisitos estabelecidos em lei complementar"; b) afirmando o "pluralismo de idéias e de instituições públicas e privadas" no início do Capítulo "Da Educação", Art. 384; c) pelo Art. 389, que diz "A prestação pluralista do ensino é assegurada pela autonomia institucional e a auto-organização do ensino público e pela livre organização da iniciativa privada." d) e, mais especificamente, pelo Art. 391, que reproduz aqui na íntegra:

"Art. 391. A lei regulará a transferência de recursos públicos ao ensino privado a todos que a solicitem, dentro de quantitativos previamente estabelecidos, e obedecendo o processo classificatório, tendo em vista:

I - a contribuição inovadora da instituição para o ensino e pesquisa;

II - o suprimento de deficiências qualitativas ou quantitativas do ensino público;

III - a participação de representantes da comunidade nas decisões da instituição beneficiada;

IV - o interesse comunitário da sua atividade.

Parágrafo único. Têm prioridade na atribuição desses recursos as instituições de interesse social, reconhecidas pelos poderes públicos, e capazes de compensar, progressivamente, com recursos alternativos, o auxílio recebido pelo Estado."

Ou seja, o documento conserva a abertura para as empresas organizarem o ensino de 1º grau (Salário Educação) e as obriga a manter creches e escolas maternas; abre a possibilidade de repasse de recursos públicos para estabelecimentos particulares e os isenta de impostos. É verdade que o Art. 391 coloca critérios para esse repasse, mas o temor dos defensores da escola pública ou oficial é que, historicamente, esta possibilidade tem representado uma evasão considerável dos recursos públicos disponíveis para educação, esvaziando a importância da rede pública.

No caso da creche e da pré-escola, esta polêmica ganha um destaque especial, pois sabe-se que grande parte dos programas existentes funcionam através de repasses de verba para entidades privadas, como por exemplo a maioria das creches vinculadas à LBA e às FEBEMs, os programas de educação pré-escolar criados pelo extinto MOBRAF, e muitos outros. Acredito que não existem condições objetivas, hoje, para exigir, para o país todo, a instalação de redes públicas de creche. Provavelmente teremos de conviver, durante algum tempo, com redes públicas e conveniadas de creche. No que toca à pré-escola, creio que as condições são diferentes. Os dados e as pesquisas existentes levam a uma posição, cada vez mais hegemônica entre os educadores, de defesa de redes públicas de pré-escola e eliminação gradativa de convênios nesses níveis.

De qualquer forma, trata-se de tema controverso

De qualquer forma, trata-se de tema controverso e que reflete vários tipos de conflitos de interesse. Esta oposição entre os setores público e privado está presente não só nas discussões da área educacional, mas também em outros campos, como por exemplo saúde, transportes, habitação, e muitos outros. A discussão subjacente a estas é aquela que diz respeito ao caráter que o Estado deve assumir na sociedade brasileira hoje. De um lado colocam-se tanto setores progressistas, geralmente ligados à Igreja, como conservadores, seja grupos que exploram "fatias" lucrativas do sistema educacional, seja grupos conservadores em geral, que defendem a "iniciativa privada" contra o "estatismo"; e de outro, posicionam-se aqueles que defendem o ensino público como única garantia de democratização do acesso à instrução para todos os brasileiros.

Somando-se a esta oposição, ainda há a tradição diversa das áreas de Educação e de Promoção Social, sendo que na segunda, onde geralmente está vinculada a creche, existe uma predominância de serviços prestados através de repasses de verba para entidades privadas, de caráter filantrópico ou comunitário.

Assim, pode-se prever que esta polêmica terá ainda vários desdobramentos e, provavelmente, se constituirá num dos eixos através dos quais as diferentes posições se polarizarão no Congresso.

Finalizando, seria importante reforçar as palavras de Luis Antonio Cunha que, na abertura da IV CBE, declarou: "Basta de lamentos a respeito dos limites da Assembléia Nacional Constituinte. Organizemo-nos para aproveitar ao máximo o espaço definido por esses limites. Se não o fizermos, haverá quem o ocupe, com a força que a inércia política e ideológica propiciam" (p.1). Eu acrescentaria a esta colocação o seguinte: depois da fase das declarações de princípios e posições gerais sobre os vários temas, seria urgente que se passasse à discussão dos detalhes envolvidos em cada proposta, encaminhando soluções específicas, detalhadas na forma de texto legal. Pois fica evidente, pela análise ainda preliminar aqui feita, que é neste plano que as divergências e os obstáculos se explicitam, pois no plano das orientações gerais sempre é mais fácil chegar a um consenso, o qual, muitas vezes, revela-se apenas aparente.

<sup>6</sup> Na proposta do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher há uma recomendação equivalente

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ANPED. *Educação e Constituinte*: documento aprovado na 9ª Reunião Anual da ANPED. Rio de Janeiro, 1986. (mimeo.)
- BOSI, A. A educação e a cultura nas constituições brasileiras. *Novos Estudos CEBRAP*, (14):62-7, 1985.
- BRITTO, L.N. A educação nos textos constitucionais. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 65 (151):511-22, set./dez., 1984.
- CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H. *Consolidação das Leis do Trabalho e Legislação Complementar*. 66 ed. São Paulo, Atlas, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Constituições do Brasil*. São Paulo, Atlas, 1985.



- CASTRO, L.F.M. Políticas Públicas de financiamento da educação no Brasil. *Revista da Faculdade de Educação - UFF*, (1):5-33, jan./jul., 1985.
- COMPARATO, F.K. *Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. - São Paulo, 1986. (documento interno)
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER. *Documento do Encontro Nacional Mulher e Constituinte*. Brasília, 1986. (mimeo.)
- CUNHA, L.A. *A Educação na Nova Constituição*. Goiânia, 1986. (mimeo.), [Comun. realizada na IV CBE].
- FÁVERO, M.L.A. A educação nas Constituições brasileiras: ontem e hoje. *Educação Brasileira*, 7 (14):13-29, 1985.
- FERRARI, A.R. & GASPARY, L.B.V. Distribuição de oportunidades de educação pré-escolar no Brasil. *Educação e Sociedade*, (5):62-79, 1980.
- FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Subsídios para elaboração de um programa nacional de atendimento à criança*. Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 1983. (mimeo.)
- GRAGNANI, A.M.C.; TELES, M.A. de A. & MEDRADO, M.A. Creches e berçários em empresas privadas paulistas. *Cadernos de Pesquisa*, (57):39-54, maio, 1986.
- GUIA da Constituinte. *Folha de São Paulo*, Suplemento do jornal. 19 de setembro de 1986. (edição especial).
- MELCHIOR, J.C.A. Vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação; esfera federal. *Cadernos de Pesquisa*, (50):15-21, ago., 1984.
- \_\_\_\_\_. Financiamento da Educação: subsídios à Constituinte. *Educação Brasileira*, 7 (14):31-53, 1985.
- PIMENTEL, S. *A mulher e a Constituinte: uma contribuição para o debate*. São Paulo, Cortez, 1986.
- POR uma nova ordem constitucional. Declaração Pastoral. *Revista de Cultura Vozes*, 80 (5):325-44, jan./jul., 1986.
- ROSEMBERG, F. [Comunicação apresentada no Encontro Espaço Constituinte] do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, 1986 (Transcrição).
- ROSEMBERG, F.; CAMPOS, M.M. & PINTO, R. P. *Creches e pré-escolas*. São Paulo, Nobel/Conselho Estadual da Condição Feminina, 1985.
- SANTOS, T. Constituinte: uma agenda para o debate. In: FAORO, R. et al. *Constituinte e Democracia no Brasil hoje*. 3 ed. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- TAVARES, M.D.; SILVA, J.F. & CASTRO, L.F. Salário-educação e faturamento. *Forum Educacional*, 10 (2):83-96, abr./jun., 1986.