

ESTADO,
CONSTITUIÇÃO
E
CRIANÇA

PEDRO DEMO
IPLAN/CEC
Brasília, março de 1989.

A nova Constituição marca alguns progressos, pelo menos verbais, em termos de políticas públicas voltadas para a criança. De partida vale registrar o reconhecimento ao direito de acesso ao pré-escolar, entendido este como período de 0 a 6 anos de idade. Este direito não está propriamente no mesmo patamar do direito ao 1º grau, porquanto este aparece no contexto da obrigatoriedade de universalização, ademais da gratuidade nas instituições públicas*.

O pré-escolar não foi assim definido, permanecendo mais ou menos no patamar do direito possível a quem necessita, deixando para o Estado a incumbência de o realizar, o que equivale, dentro do espírito constitucional de teor capitalista liberal, a preservar espaço também à iniciativa privada. Esta configuração do pré-escolar pode ser tomada como algum avanço, apesar das contradições flagrantes. Em primeiro lugar, trata-se muito mais de uma declaração verbal, do que compromisso de fato. Em segundo lugar, não se apresenta instrumentação orçamentária de qualquer espécie, enquanto no caso do 1º grau é bem definida (18% da arrecadação dos impostos e nível federal, 25% nos níveis estadual e municipal, e ainda o destino de 50% pelo menos desta aplicação para educação básica e alfabetização por 10 anos) (art. 205º- 214º, sobretudo art. 212º, e art. 60% das Disposições Transitórias).

Por fim, a Constituição deixa nas mãos sobretudo dos municípios a realização prática desta incumbência, o que de novo é algo dúbio. De um lado, pode ser positiva a postura federativa que vê os direitos mais fundamentais acionados na base e pela base. De outro, pode ser negativa, se coincidir com o abandono por parte da União.

Sabe-se que a universalização do 1º grau está mais avançada em Estados que detêm o predomínio da presença estadual na rede escolar, enquanto que no Nordeste, onde se municipalizou com alguma radicalidade, este tipo de "federalização" coincidiu com o abandono. Grande maioria dos municípios é incapaz financeiramente, além de tecnicamente, mesmo que não houvesse qualquer corrupção. Não se trata aqui de agredir a municipalização do ensino, algo correto como regra geral, mas de defender a noção de direito, que deveria estar acima das vicissitudes locais, permanecendo compromisso inarredável dos três níveis da federação (Ávila, 1985).

Talvez o lado mais interessante seja o reconhecimento da criança como portadora de direitos, um cidadão nato dentro de qualquer concepção democrática de sociedade. Isto permite exigir por parte do Estado a elaboração e execução de política social da

* Entre os direitos sociais aparece: "assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas" - art. 7º, XXV. No capítulo sobre educação, aparece: "garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade" - art. 208º, IV.

infância, bem como o comparecimento da defesa deste direito, seja em movimentos específicos (Organização Mundial para a Educação Pré-escolar, UNICEF, Associações de Defesa dos Direitos da Criança etc), seja em movimentos mais abrangentes (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Associações de bairros, de Educadores, Sindicatos e Partidos etc) (Marques, 1986; 1987).

I. ARGUMENTOS RELEVANTES

Podemos distinguir argumentos de iure e argumentos de facto. No primeiro caso, temos o reconhecimento dos direitos da criança como sujeito próprio, independentemente de condicionamentos prévios ou de conjunturas, enquanto que no segundo caso aparecem cogências originadas da situação factual histórica.

São argumentos de iure:

1. Podemos começar pela noção de direito como tal. Toda sociedade democrática reconhece que o Estado deve assistências sociais a grupos particularmente vulneráveis, sobretudo àqueles destituídos de condição de auto-sustentação. Faz parte de tais grupos sempre a criança, sobretudo a criança marginalizada socialmente, por razão da dificuldade extrema de desenvolvimento adequado.

Neste espaço tem sobressaído a questão do "menor", de 7 a 18 anos, porque a situação tem se agravado de tal modo, que se tornou calamidade pública. O atendimento continua ainda pouco relevante, já pela constatação de que talvez se atinjam por volta de 10% da demanda efetiva, apenas. Sem desmerecer a urgência deste tipo de atendimento, está claro que é muito mais adequada a assistência a partir da primeira infância, até mesmo por razões preventivas. A bem da verdade, os dados insinuam que o atendimento do pré-escolar (4-6) tem avançado de modo significativo nos últimos dez anos, atingindo a mais de 40% da demanda, o que ressalta progressos na oferta pública, direcionada

a populações marginalizadas.

Vale acentuar que a noção de direito inclui a convicção democrática de que é devido incondicionalmente. Não se trata de levantar uma pretensão de atendimento à revelia das condições econômicas, porquanto, sem operacionalização financeira, nenhum direito se efetiva. Mas trata-se de equilibrar a posição, tentando confluir ambos os lados: a exigência de fundo político e a viabilização orçamentária. Por exemplo, defender o trabalho como direito, não é concebê-lo à revelia ou contra o mercado, mas reconhecer que não pode ser apenas contingência do mercado.

Neste sentido, dificilmente se poderia exagerar a importância da idéia dos direitos fundamentais da criança, por mais que tendam a tornar-se letra morta no contexto de uma sociedade duramente mercantilizada. Neste quadro, é absurdo, indignidade, injustiça que qualquer criança venha a passar fome ou qualquer privação grave de condições de sobrevivência, bem como a perder o aconchego familiar necessário ao desenvolvimento afetivo e cultural (Ponce, 1988).

Dentro de nossa história, a noção de direito fundamental ainda é vaga por parte dos maiores interessados, sobretudo porque não tem significado um processo de conquista popular. De modo geral, mantém-se a idéia invertida de que direito é "concedido" pelas autoridades públicas. Significa isto face ostensiva da "pobreza política" da população (Demo, 1988a), que continua em grande parte massa de manobra, não chegando a elaborar a convicção de que é o real sujeito social. Entretanto, o processo constituinte, em que pesem confusões e pressas, teve ainda este lado positivo de motivar a movimentação popular em torno dos direitos. O texto sobre criança não deixa de refletir uma certa conquista cívica, o que permitiria esperar cobrança mais efetiva (Almino, 1985. Silva, 1988).

2. O segundo argumento de iure refere-se à importância da fase infantil, em si, como processo de desenvolvimento da criança em todos os sentidos. Talvez seja este o argumento mais comum aos "pré-escolaristas", que, reagindo com razão ao atrelamento do pré-escolar ao 1º grau, buscam indigitar na fase de 0 a 6 razão suficiente para este tipo de político educativo-assistencial (Alencar, 1985. Bowlby, 1988).

Nesta parte, as alegações são muito conhecidas, além de receberem frequentemente embasamento científico amplamente reconhecido, a partir da escola de Piaget, ou de Frenet, ou de Montessori, com todas as ramificações imagináveis, sem esquecer os que pretendem defender atitudes "naturalistas" (Goulart, 1987. Freitag, 1988). Alguns tópicos da discussão são:

- a) importância do desenvolvimento psico-motor, englobando aí toda necessidade física e psicológica da criança;
- b) importância da prevenção inicial, em termos de saúde, sanidade, previdência, higiene, imunização etc;
- c) importância do suporte afetivo-familiar, no sentido do desenvolvimento equilibrado da personalidade como

- um todo:
- d) importância do desdobramento da criatividade, via atividades lúdicas sobretudo, através das quais a criança se apresenta e se realiza com capacidade própria de expressão;
 - e) importância do processo de socialização, para além do grupo familiar e afim, no sentido de preparação para a vida em sociedade;
 - f) importância da formação da identidade cultural.

Embora possa parecer piegas, nunca é demais ressaltar que a criança é o maior patrimônio de qualquer nação. O que acontece com ela marca definitivamente o caminho posterior de desenvolvimento social. Uma política preventiva é sobretudo investimento, se não fora já direito indiscutível. A marginalização da criança provoca uma série irrecuperável de consequências explosivas, a começar pela proliferação de menores carentes, abandonados e infratores, mas também a carga problemática oriunda de uma população doente, fisicamente frágil e mal preparada em termos educativos e culturais.

De certa maneira, é sempre possível colocar o desacerto acumulado provocado pela falta ou precariedade de uma política social da infância. Na idade adulta "paga-se" por tal imprevidência em todos os níveis. De um lado, fabricamos um estoque de problemas já insolúveis na própria dimensão astronômica deles. Basta lembrar a produção do analfabetismo, o agravamento das deficiências físicas e mentais, a provocação sistemática da criminalidade social, e assim por diante. De outro, comprometemos gastos sociais de tal monta, que seriam impraticáveis no contexto do subdesenvolvimento, mesmo que não houvesse corrupção e dívida externa.

Entretanto, o cerne deste argumento está na relevância do desenvolvimento global da criança nesta fase, cuja estimulação adequada produz efeitos de profundidade comprovada na teoria e na prática. O destaque desta fase (0-6) não deixa de esconder certa artificialidade, sobretudo face ao destaque do 10 grau (7-14), que sempre vem acobertado por instrumentações mais sólidas, como víamos antes. No fundo, seria idéia mais completa defender a importância da fase toda dita da infância, que iria de 0 a mais ou menos 14 anos de idade. Os limites para cima são discutíveis, com certeza. O que importa é acentuar que entre 6 e 7 anos não acontece nada físico, psíquico, político que justificasse garantir que o atendimento da fase subsequente deva ser universalizada, e da anterior não. Nas condições de um país pobre como o nosso, seria suficiente defender, de partida, o atendimento universal a todas as crianças de 0 a 14 anos de idade, como obrigação estrita do Estado, em nome do direito da criança e em nome do desenvolvimento social da sociedade.

3. Um terceiro argumento poderia ser visto na adequação do atendimento interdisciplinar globalizante, que recomendaria ações concertadas a partir do significado da própria fase. A criança, por razão de sua fragilidade típica, coloca problemas mais complexos, que tornam seu manejo muito mais sensível.

Simplificando as coisas, temos aí sobretudo necessidades assistenciais e educacionais, que deveriam aparecer globalizadas e concomitantes, mas, na prática se configuram disparatadas. De um lado, temos a figura da creche, uma instituição nitidamente assistencial, devotada aos primeiros anos de vida; de outro, temos o pré-escolar estrito, nitidamente educativo-cultural, concentrado na idade de 4-6 (Rizzo, 1988).

Ambos os momentos são essenciais e não haveria congruência em inventar prioridades ou antecedências, nem seria o caso de tentar defender que assistência é "menor" que educação, e vice-versa. Porquanto, o distanciamento entre os dois momentos é totalmente artificial. Embora seja mais imediata a necessidade de cuidados físicos com a criança recém-nascida e nos primeiros anos de vida, isto não quer dizer que necessidade mais imediata seja mais importante. O lado educativo, entendido como processo formativo da personalidade em todos os níveis da pessoa em sociedade, nunca seria algo relegável. Na prática, porém, o tratamento estanque torna-se marca típica, a começar pelas divisões de trabalho sedimentadas na preparação profissional: na creche a figura primeira é a assistente social, vindo a seguir o séquito complementar, tipo psicólogo, médico, fono-audiólogo, fisioterapeuta etc; na pré-escola, a figura básica é o educador, aparecendo depois outros profissionais subsidiários, tipo nutricionista, médico, psicólogo etc.

O argumento deveria percorrer a direção da visão globalizante interdisciplinar, embora seja de bom senso reconhecer acentuações correspondentes a momentos próprios da fase. Neste sentido, o atendimento supõe a aglutinação de profissionais capazes de propor política coesa da infância, partindo de todas as necessidades da criança. Se as resumimos em necessidades assistenciais e educativas, esta preocupação totalizante deve aparecer em todos os momentos, ainda que em cada qual se possa ou se deva fazer acentuações típicas. No extremo, podemos afirmar sem sombra de dúvida: a creche que só assiste, estereotipa o desenvolvimento da criança, bem como a pré-escola que apenas educa, perde a noção da complexidade da fase.

Segue daí relevância da revisão da preparação profissional, hoje relegada a ritos anacrônicos na universidade e na escola normal. De todos os modos, é urgente superar a leviandade com que se trata a questão, como se, tratando-se de crianças, todo o mundo é perito, o que leva a instalar diletantismos comprometedores em tudo (Mello, 1986. Ribeiro, 1984).

São argumentos de facto:

1. O argumento mais visível, embora incomode aos "pré-escolaristas", é o impacto positivo sobre o aproveitamento do 1º grau. Os dados indicam insistentemente que crianças egressas do pré-escolar facilmente vencem a 1ª. série do 1º grau e, a partir daí, alcançam completar a 8ª. série. Em média, toda criança permanece na 1ª. série pouco mais de 2 anos, o que significa repetir pelo menos uma vez. Todavia, entre estas crianças dificilmente aparecem aquelas que passaram pelo pré-escolar

(Fletcher & Castro, 1985).

O que incomoda, com razão, aos profissionais do pré-escolar é a visão curta dos que se dedicam à dita educação básica, com seu centro no 1º grau, levando a considerar o pré-escolar como fase contingencial, apenas complementar, e que recebe sobras orçamentárias. Contudo, é um fato. É quase uma excrecência encontrar um Ministro ou um Secretário da Educação que não veja o pré-escolar como propedêutica ao 1º grau, determinando a partir disto seu peso orçamentário. A razão de fato é quase óbvia: sendo obrigatório em termos de universalização apenas o 1º grau, o que gira em torno recebe sua importância a partir do 1º grau e é complementar ou subsequente. É mais: persistindo problemas de gravidade total no 1º grau - a começar pelo ainda baixo aproveitamento qualitativo: sequer metade dos que um dia entram, chegam a completar -, sempre acontece que se dá a ele prioridade tal, que coincida com exclusividade na prática.

Por outra, é importante saber empostar sabiamente esta questão, porque permite, quando menos, buscar nela estratégia de reforço, que jamais deveria ser desprezada. É possível defender proposta ajuizada da alfabetização natural no pré-escolar, de tal sorte que, sem obsessão e atrelamento, se estimule a criança a despertar interesse pela leitura e pela escrita, sem qualquer prejuízo para os conteúdos mais próprios da fase.

Neste quadro, é fundamental levar-se em conta ainda outra posição factual significativa: quase todos os profissionais do pré-escolar que se voltam contra a alfabetização antecipada, não são coerentes em sua própria casa, porque esperam para seus filhos a vantagem de começarem o 1º grau já alfabetizados. Dificilmente um pré-escolar privado - onde comparece a classe alta e média alta - deixa de alfabetizar, encobrendo isto com qualquer teoria altissonante. Se assim é, mister se faz saber evitar a defesa de uma rigidez teórica que vale apenas para os pobres. Na Suíça - terra de Piaget - existe relativa igualdade de condições sociais, o que permite garantir que não é mister alfabetizar na pré-escolar, pois isto vem apenas na 1ª. série do 1º grau (Ferreiro & Palacio, 1988).

No caso de uma sociedade tão desigual como a nossa, a pré-alfabetização significa vantagem elitista decisiva, que no momento é disponível apenas para os que já são muito privilegiados. Por razão de fato - somente por isso -, não poderíamos reservar para o pobre uma educação pobre. Ao contrário, em nome do confronto entre desiguais e iguais, é importante facilitar para as crianças marginalizadas o acesso a esta "vantagem". "Vantagem" é nome forte aqui, porque não há propriamente condições de realizá-la *stricto sensu* - nas condições de pobreza econômica da criança a educação tem impacto no máximo indireto -, mas é possível pelo menos o compromisso de não reincidir na consagração de desvantagens. Aí, faria parte da sabedoria do educador pré-escolar focar a alfabetização como processo natural, sem denegrir o caminho próprio do desenvolvimento da criança na fase (Ferreiro, 1986).

Seja como for, de todos os fatores positivos no aproveitamento do 1º grau, sobretudo na superação da 1ª. série, o

pré-escolar é o mais efetivo. Se isto, de um lado, pode ser malentendido como atrelamento subsidiário, de outro, pode ser bem manejado como oportunidade de sustentação crescente de sua relevância, até porque, um dia, não deveria haver qualquer distinção entre os dois períodos.

2. Uma segunda razão factual é a crescente necessidade de trabalhar, por parte de pais e mães, e que, como consequência, precisam liberar-se dos filhos menores. Pode-se maldizer esta situação o quanto se queira, mas impõe-se cada dia mais, de modo inelutável. Nos países mais desenvolvidos já é fato indiscutível.

Na verdade, a sobrevivência material acaba falando mais alto que qualquer direito prévio, embora se deva levar em conta, por outro lado, que também é direito dos pais - sobretudo da mãe - trabalhar, pois disso depende seu projeto de "emancipação". Na prática, tem predominado o direito ao trabalho e, a partir daí, tem-se procurado cercar a criança de cuidados consequentes. Entre eles aparece a obrigação de manter creches em firmas e órgãos públicos, que tenham determinado número de trabalhadoras.

Esta necessidade e este direito estão na raiz de muitos lances deploráveis em termos de atendimento qualitativo, a começar pela invenção forçada de creches inaceitáveis, sem qualquer programa assistencial ou educativo, sem pessoal preparado, sem instalação mínima adequada etc. Tal premência leva rapidamente ao estereótipo da oferta compensatória e residual para a população mais marginalizada. Entretanto, a situação é de tal ordem, que ainda é possível "conformar-se" com isto, porquanto é preferível que a criança fique em algum lugar menos ruim, a ficar na rua, pela rua, ou fechada em casa, ou entregue em qualquer lugar.

Trata-se, em substância, de marca própria da sociedade moderna industrial, pela qual a necessidade de trabalhar no mercado se coloca como injunção inapelável, de um lado, e como direito emancipatório, de outro. É injunção inapelável, porque o orçamento doméstico necessita de todos os braços. É direito emancipatório, porque a mulher já não pode reduzir-se à procriação e ao cuidado da casa. Como consequência, a criança é desligada rapidamente da família nuclear durante o dia, por vezes com resultados muito discutíveis, entre eles a distância para com a mãe a partir de 2 meses de idade, prejudicando entre outras coisas o aleitamento.

3. Um terceiro argumento factual pode ser visto, na extensão do anterior, na questão da sobrevivência familiar. Sendo a maioria das famílias marcadas pela pobreza material, o desenvolvimento integral da criança fica comprometido desde logo. Neste quadro, a oferta pré-escolar poderia ter o sentido de potenciar alguma chance social a crianças pobres, se pudessem receber a devida assistência em todos os sentidos.

Sempre é possível e com certeza apropriado defender a adequação do ambiente familiar favorável, no sentido do desenvolvimento integral da criança. Se não houvera outras razões, bastaria a razão natural. Entretanto, a sobrevivência

material acaba falando na prática mais alto. Isto emerge com dramaticidade total na fabricação dos menores abandonados e infratores, o que pode começar antes mesmo dos sete anos de idade (Gruenspun, 1985).

Não se pode jamais esquecer o caráter compensatório desta proposta, mas que poderia ser concebida como assistência devida no contexto de uma sociedade democrática. Assistência não consegue superar o problema, não como defeito, mas como marca própria de atendimento emergencial. Fica sempre não resolvida a pobreza da família, cuja solução - se houver - terá que ser buscada em outro lugar e certamente não pela via da assistência. A maneira mais adequada de conceber esta necessidade é como direito fundamental da criança, mas aqui estamos reconhecendo que uma questão de iure acaba cedendo terreno para a questão de facto.

II. PAPEL DO ESTADO

Nos termos da nova Constituição, cabem ao Estado responsabilidades consideráveis, a partir da noção de que seria o Estado o instrumentador fundamental da realização dos direitos, seja na condição de instância normatizadora geral, seja na condição de formulador e executor de políticas públicas específicas, seja ainda como realizador operativo e financeiro. Assim, escola pública, por exemplo, deve ser mantida pelo Estado, preservando acesso gratuito para todos. Não é função da sociedade construir, manter, administrar, reparar escolas, porque está definido que é dever público, em particular no caso do 1º grau.

Mas, em termos de pré-escolar, qual seria a função do Estado?

Antes de tentar uma resposta, é mister discutir o papel do Estado em sociedades que se pretendem democráticas. De partida, coloca-se o reconhecimento de que o Estado é instância delegada de serviço público. O Estado não funda a sociedade. É a sociedade que cria o Estado, para servi-la. É mantido pela

sociedade, através do trabalho e da produção. Não tem recursos próprios, nem autoridade própria, porque, na condição de instância delegada, o que tem, retira da sociedade pela via da delegação legítima (Bobbio & Bovero, 1987, Demo, 1988c).

Porque temos uma história secular invertida, que primeiro inventou o Estado, ficou entre nós a crença errônea de que é o Estado que permite a sociedade existir. Em países democráticos, o Estado foi sendo construído na história de conquistas populares, até se sedimentar a organização de estilo predominantemente federativo, através da qual, primeiro vem a base auto-sustentada, que, depois, forja um centro de mera coordenação e de serviço. Quer dizer, antes houve longo processo de emancipação econômica e política, que solidificou o compromisso originário da dignidade da base.

O problema principal do Estado não é seu tamanho, mas a quem serve e quem o controla. Cada sociedade define em seu contexto próprio de desenvolvimento o tipo de Estado que prefere, juntamente com as formas constitucionais de governo. De acordo com tais definições, em algumas sociedades o Estado avança em funções, e chega a organizar toda a oferta educativa e de saúde (Escandinávia, por exemplo). Em outras, permanece restrito a funções específicas.

Em termos práticos, democracia significa controle popular sobre o Estado. Estado sem controle, já nisto é corrupto, porque vive da impunidade. Se relembramos o evento da Comuna de Paris, que, apesar da efemeridade, apresentou a proposta mais radical de controle popular, a idéia de Estado era contida no quadro da democracia popular sob controle rígido: salário módico e igual para todos os funcionários, eleição e deposição a qualquer momento para todos os postos, prestação de contas, rodízio no poder, funcionalismo público a serviço integral da sociedade, e assim por diante. Muitas dessas propostas foram com o tempo adocicadas, como a criação de mandato com prazo de duração em vez da possibilidade constante de deposição dos cargos, ou a reintrodução de diferenças salariais. Mas, algo ficou como base de tudo: é mister o controle por parte da base, porque a dignidade do Estado não está nele, mas na dignidade democrática da população organizada que o controla (Demo, 1988b).

Nem por isso é o caso de visualizarmos dicotomia entre Estado e sociedade, até porque não existe linha de inter-seccção clara. A mesma pessoa está ora no Estado, ora na sociedade, dependendo da função social que esteja exercendo, além de termos de aceitar que o Estado penetrou em toda vida social, para além das esferas políticas e econômicas. Assim, sem dicotomia, é mister manter o confronto dialético, fundamento realista do controle. Sem isto, estabelece-se a cumplicidade ou o distanciamento expropriativo. No extremo, a sociedade mantém um Estado corrupto, inútil, perverso, sem condição de reverter o processo de distanciamento.

Ademais, não é o caso colocar nas costas do Estado tudo, imaginando que disponha de recursos infinitos, cabendo-lhe tão-somente distribuir. A idéia de que o Estado detém recursos ilimitados é muito comum entre nós, o que leva, por exemplo, à

colocação falsa de que é possível aposentadoria integral sem mais, apenas por decisão do Estado ou pressão de interessados. Ora, embora direito certo, a aposentadoria integral precisa ser gerada no sistema produtivo e o trabalhador, no fundo a "compra", ainda que de modo coletivo. Mesmo se não houvesse corrupção na previdência, a questão contábil não pode ser apagada por mera decisão política: não dá para gastar mais do que entra.

Seria muito bom para uma sociedade conseguir instrumentar todos os direitos possíveis. Este desiderato encontra inúmeros óbices, a começar aqui pela condição de capitalismo dependente. Em termos factuais, cada sociedade precisa definir seus mínimos em termos de direito. A nova Constituição avançou razoavelmente, porque, além da universalização da escola de 1º grau, do acesso universal à justiça e segurança pública, entrou - mais ou menos - o direito à prevenção de saúde, e outros mais dispersos, que significam inversões orçamentárias significativas. Se olharmos para o que já está "definido", é fácil ver como o Estado leva mal suas funções, apesar do texto constitucional: justiça é miséria deplorável, segurança pública é balela, educação ainda é algo pela metade. Ao lado dessas dimensões sociais relevantes, há outras funções mais ou menos explícitas: urbanização, fornecimento de infra-estrutura para moradia (água, esgoto, telefonia, eletricidade), manutenção de estradas etc.

Segundo dados do Banco Mundial, o Brasil possui gastos sociais de um país desenvolvido, em termos proporcionais, mas continua com a pobreza da África. Se isto é verdade, o país poderia suportar a instrumentação de outros direitos, com certeza, como é o caso do direito da criança ao pré-escolar (0-6). O que mais falta, é o devido controle democrático, para que o Estado seja transparente em seus gastos e cumpra com o dever de serviço público. Na prática, o Estado tende a estigmatizar a população marginalizada, reservando para ela serviços públicos pobres, para que permaneça pobre. É regra comum que serviços públicos da periferia sejam menos qualitativos, quase sempre arranjos conjunturais, como se houvesse cidadania de segunda classe.

Já é moda reconhecer que, dos dinheiros destinados a programas sociais voltados para as populações mais marginalizadas, talvez no máximo uns 20% chegam ao destino. Este desacerto frontal somente encontraria algum remédio, se um dia a própria população interessada pudesse exercer o devido controle sobre origem, composição, movimentação e fluxo dos respectivos recursos.

Por mais que se aduzam críticas ao Estado e sua forma de atuar, não cabe dúvida que é figura essencial no campo da política social. É inevitável e necessário (Demo, 1988c). Uma das conotações mais fundamentais desta visão é sua função de igualização de oportunidades, como lugar estratégico de acesso equalizado, sobretudo por parte de populações marginalizadas. Como res pública, o Estado deveria estar disponível para todos incondicionalmente. Tomando-se o caso do 1º grau, embora as crianças cheguem à escola em condições extremamente discriminatórias, na escola pública deveria ocorrer uma oferta

qualitativa capaz de garantir a todos as mesmas chances, de tal sorte que todos pudessem se munir de alguns instrumentos comuns para vencer na vida (ler, escrever e contar). Não se trataria jamais de nivelar por baixo (rebaixando a escola privada, impondo à nata o tratamento da ralé!), mas de garantir um começo igual, de impacto equalizante (Oliveira & Duarte, 1986. Franchi, 1988. Ponce, 1988).

Esta é a lógica do acesso à justiça: a mesma para todos, com acesso aberto incondicional. Neste sentido, o papel do Estado é essencial, como lugar de serviços públicos qualitativos e democráticos. Todavia, numa sociedade como a nossa, acentua-se a tendência de o Estado escapar ao controle popular, recaindo em centralização, burocratização, estigmatização. Para que o Estado cumpra sua função equalizante pública, mister se faz o desdobramento suficiente da cidadania popular, que é a primeira e última garantia da qualidade democrática do Estado. Esta primeira e última garantia não significa que seja única. Entram em cena ainda posturas de técnicos conscientes, de governantes coerentes, de partidos ideologicamente engajados, e assim por diante. Mas a fonte da democracia não está em cima; está em baixo.

No caso do pré-escolar, seria importante defender a mesma situação do 1º grau, como já dizíamos, pela razão cogente de que não há nenhum motivo específico para diferença, podendo-se mesmo aduzir que os primeiros anos de vida são ainda mais sensíveis e estratégicos. Mesmo conservando o acesso da iniciativa privada - porque constitucional -, dever-se-ia defender a posição de gratuidade total do acesso, porque é a condição que se coaduna perfeitamente com a noção de direito humano fundamental. Nem todos os direitos precisam ser gratuitos - aliás, nenhum é gratuito em si; gratuidade significa que não se paga outra vez -, como é o caso do acesso ao saneamento básico, por exemplo. É preciso ter o realismo óbvio de que, para realizar direitos, é mister base econômica e condição financeira. É arcaísmo parasitário, ainda vigente na Constituição atual, amontoar direitos à vontade, sem maior preocupação com sua instrumentação financeira e institucional. Ficam logo letra morta.

No caso do pré-escolar, por tratar-se de direito tão essencial, porque dentro da condição mais básica de sobrevivência física, mental e social, a posição mais coerente seria de acesso aberto, público e gratuito, sob o argumento da importância da equalização de oportunidades. O acesso ao pré-escolar (sempre entendido de 0 a 6) estaria garantido a todos, pelo fato de o Estado ser mantido pelo trabalho e pela produção de todos. Não se coloca um pagamento ulterior.

A participação da iniciativa privada, embora constitucional hoje, representa arcaísmo, porque desde logo significa direito de escolha para quem o pode comprar. A partir daí, estratifica fortemente o acesso: um, de bom nível, para os ricos; outros, de baixo nível, para os pobres. Não se trata, por outra, de rebaixar a oferta privada, mas de pressionar que o Estado universalize sua oferta em níveis de qualidade compatível. Aí, naturalmente, a oferta privada cede e talvez venha a desaparecer.

Assim colocadas as coisas, significa reconhecer que, diante de um Estado em grande parte inerte e corrupto, a presença da iniciativa privada é inevitável. Mas faz parte do processo histórico de conquista democrática avançar no caminho da oferta pública universal do pré-escolar, em quantidade e qualidade.

Não se confunda isto com outras esferas da sociedade, nas quais se poderia ou se deveria defender o afastamento do Estado, como em setores rentáveis da economia. Uma coisa é educação, saúde preventiva, justiça, segurança pública etc, outra é produção econômica, bancos, terra. É perfeitamente possível defender a iniciativa privada no seu lugar próprio, embora nunca separada de funções sociais.

III. PAPEL DA COMUNIDADE

A Constituição não deixou de acentuar, cá e lá, o papel da participação comunitária em políticas sociais, embora em meio a muitas dúvidas e mesmo expectativas tortas. Por exemplo, no caso da assistência social diz: "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (art. 204º, II). No capítulo sobre educação, aparece: "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" (art. 206º, VI).

Tomando-se o exemplo do pré-escolar (0-6), há um lote significativo de ofertas provenientes de movimentos comunitários, ou semelhantes, como os confessionais, filantrópicos, voluntários etc. Que dizer a isto? Estariam por ventura equivocadas tais ofertas?

Levando-se a sério o que se disse antes sobre o papel do Estado, é possível aventar:

- a) é forte a tendência a estigmatizar ofertas comunitárias como de segunda categoria, para gente de segunda categoria;
- b) há fartos exemplos de creches comunitárias marcadas por qualidade inaceitável, sendo ainda piores que as

ditas públicas;

- c) quando surge a figura do convênio com órgãos públicos, facilmente estabelece-se um jogo de empurra-empurra, no qual os órgãos públicos ficam mais de longe, com ônus limitado ao mínimo, restando para a comunidade carregar o piano, para além de suas próprias forças.

No surgimento de iniciativas comunitárias há por vezes faces muito positivas, como a capacidade de organização política popular que, diante de um Estado inútil e perverso, resolve fundar sua própria instituição, dentro de parâmetros evidentes de heroísmo histórico (Rodrigues, 1988). Embora se deva condenar com veemência a atitude do Estado, parece claro que a comunidade tem sua razão, pois o mais importante de tudo é cuidar adequadamente das crianças, e não discutir teorias e competências.

Entretanto, uma comunidade bem conscientizada em termos de cidadania há de perceber disfunções típicas deste tipo de situação, tais como:

- a) enquanto a população mais favorecida pode ter acesso a ofertas públicas menos ruins, a periferia é condenada às migalhas: creche comunitária não existe no centro, só na periferia, e já vem com imagem de coisa subalterna; por outra, universidade pública gratuita, de bom nível, jamais será para a periferia;
- b) muitas vezes confunde-se a busca de propostas não convencionais - algo que pode ser muito criativo e adequado - com arranjos duvidosos que primam por serem mais baratos, tecnicamente menos elaborados, muito mais compensatórios, e assim por diante; a comunidade fica como cobaia de idéias de segunda mão;
- c) enquanto a comunidade tenta achar soluções próprias - algo de dignidade irrefutável em termos de projeto emancipatório -, o Estado lava as mãos e ainda busca colher os louros, se houver; se não os houver, será culpa da própria comunidade;
- d) frequentemente, surge exploração do trabalho comunitário, como se o pobre tivesse vocação para trabalhar de graça e a qualquer hora;
- e) por fim, é fácil a mutação do papel de apoio por parte do Estado em papel de agente manipulador, aparecendo uma espécie de compadrio que tende a reduzir o comunitário a gaiato.

Em vista disso, a participação comunitária precisa ser repostada sobre outras bases. Em primeiro lugar, o papel típico e essencial da comunidade é construir sua própria cidadania produtiva, para disputar espaço próprio de poder e sobretudo poder controlar o Estado. Esta base é insubstituível e dela depende qualquer outro passo avante. Em segundo lugar, decorre o papel de reivindicação dos direitos fundamentais, principalmente

os constitucionais, urgindo que o Estado implante os serviços respectivos, na qualidade adequada. Em termos estritos, a comunidade não teria que construir sua própria creche, pagar professores, comprar material didático etc. Teria - isto sim - que pressionar o Estado para cuidar disso.

Não deixa de ser algo comovente e exemplar, que comunidades muito pobres arregimentem suas forças, levistem uma creche, arranjam professores, inventem merenda etc, num esforço de extrema criatividade e dedicação. É lindo que uma professora se entregue de corpo e alma ao compromisso educativo popular, por alguns tostões ou mesmo de graça. Mas, não se confunda esta santidade com a necessária institucionalização democrática do acesso ao pré-escolar. A comunidade deve investir, em seguida, na capacidade política no sentido de obrigar os respectivos órgãos públicos a assumirem sua função. Caso contrário, começa a queda inevitável: dentro do contexto da pobreza evidente, a oferta se limita 'a mínimos e pede o manejo de carismas que, por definição, não se institucionalizam, como a santidade de líderes, de professores, de jovens, de mães etc.

A comunidade pode ainda participar, desde que com remuneração conveniente, em tarefas tais como:

- manutenção e reparação das instalações e equipamentos
- vigilância e limpeza
- cogestão de tarefas específicas.

Ainda assim, trata-se de "serviços prestados", não da mercantilização de boas vontades. Não é o caso defender posição rígida, no sentido de dissuadir a comunidade a fazer qualquer coisa, a não ser através dos órgãos públicos. Mais importante que tudo é cuidar das crianças: uma solução incipiente ainda é melhor que nenhuma. Mas estamos certamente defendendo a idéia de que a comunidade deve saber usar o Estado, que está a seu serviço. Sobretudo, deve perceber que é injusto confundir serviços públicos feitos na comunidade com algo inferior, de gente inferior.

Não se pode esquecer que paira sobre participação comunitária, do ponto de vista do Estado, expectativa dúbida, que vai tendencialmente na linha de dividir com a comunidade seus próprios fracassos. Embora seja correto apontar para falta de recursos, seu mau uso é certamente problema muito maior. Por outra, a busca de caminhos alternativos tende a recair em lances diletantes, onde o lado informal facilmente se confunde com ações pela metade, mal arranjadas, amarrotadas. Tratando-se de direito universal, não servem ações em si brilhantes, mas sem condições institucionais persistentes. Temos o mesmo problema no espaço educacional: de um lado, a escola formal é quadrada, pesada, burocrática, o que coloca a importância criativa da educação não-formal, à revelia da escola; de outro, por mais brilhante que possa ser a educação não-formal, não substitui a escola, porque esta é um esquema capaz de abrangência universal institucional, apesar das burocracias e mediocridades (Rodrigues, 1987).

Se isto é correto, torna-se cogente admitir que a oferta pré-escolar (0-6) precisa ser institucionalizada em pleno sentido do termo e isto só pode ser feito a contento pelo Estado. Cabe à comunidade, sob o peso organizado de sua cidadania,

imprimir a necessária qualidade ao Estado, porquanto o Estado não poderia ter outra qualidade, que a comunidade não a tenha. Não se pode imaginar um Estado "melhor" que a sociedade civil que está por trás.

Neste sentido, a participação comunitária é algo essencial, porque Estado democrático é na essência resultado do controle comunitário. Quando defendemos a escola pública, defendemos menos a instância pública, do que seu controle por parte da base. A escola pública deixada a seu ritmo próprio, dentro do tipo de sociedade que temos, perverte-se em lugar de estigmatização do pobre, como é característica da situação atual. Quer dizer, é simplesmente vital que a escola, a creche, a pré-escola não se sintam impunes, acima do bem e do mal. Devem estar sob controle direto, imediato, diário, persistente da comunidade, para que correspondam aos anseios e à qualidade esperada da comunidade. Neste particular, são fundamentais expressões da cidadania organizada civil, como associações de pais, de moradores, de profissionais da área, bem como por parte de sindicatos e partidos, que, todos juntos, podem perfazer o necessário controle democrático sobre os serviços públicos. O Estado faz o que bem entende e não faz o que lhe dá na telha, porque se julga superior à sociedade e no fundo a despreza. O Estado não equaliza oportunidades por si e de si, mas é levado a equalizar oportunidades sob pressão organizada dos desiguais (Demo, 1988a. Buffa, 1987. Saviani, 1987).

Na verdade, o país possui condições concretas de arcar com o ônus da educação básica (0-14), em sentido universal e gratuito, tendo em vista que seu problema maior não é falta, mas mau uso dos recursos públicos. Não há como provar que, por razões de pobreza da população, ou por razões de constrição econômica, não seria factível o cumprimento desta obrigação pública. O país possui economia significativa, condições técnicas satisfatórias, sobretudo gastos relevantes em ensino superior, grandes investimentos de toda sorte, além de uma dívida interna e externa muito respeitável. Recursos existem. Apenas estão em outros lugares. O que mais falta é condição política dos principais interessados em direcionar os gastos sociais para estas tarefas fundamentais. Até porque países com condições menos favoráveis já estão à nossa frente (Giroux, 1987).

Universalizar a educação básica (0-14) não é milagre, ou pretensão descabida, mas função normal de um Estado democrático. Entretanto, para se chegar a tal cumprimento das funções públicas, são necessárias condições claras e decisivas, tais como:

- a) desenvolvimento de capacidade gestora, organizativa e mobilizadora muito acima da média, tendo em vista a complexidade do sistema de educação e assistência social; dentro das "normalidades", nada funciona a contento; é preciso lembrar sempre que estão em jogo não só os direitos sociais dos agentes públicos (sua realização como cidadãos é pressuposto para poderem contribuir ao processo de formação da cidadania das crianças), mas sobretudo os direitos sociais das

- crianças (Gruenspun, 1985);
- b) preparação profissional adequada e atualizada, a começar pela rejeição da idéia vulgar de que, para níveis iniciais, servem profissionais novatos, inexperientes, ou decadentes; neste mesmo contexto, deve-se propor a superação da escola normal, tornando-a instituição de nível superior, com o intuito de desfazer a vigência de um profissional "menor" no espaço educativo (Novaes, 1987);
- c) valorização da cidadania dos profissionais de educação, apesar do óbvio corporativismo predominante, compreensível dentro do processo atual de luta em prol dos direitos sociais; qualidade formal (competência técnica) deve aliar-se à qualidade política (competência formativa, influência pedagógica, compromisso com sociedade mais digna) (Ribeiro, 1984. Mello, 1986);
- d) desdobramento de política social da infância, de sentido globalizante e interdisciplinar, unindo educação e assistência, e caminhando para o estabelecimento da universalização com acesso totalmente desimpedido para todos (0-14); definição de atribuições entre competências na esfera de educação e na esfera de assistência, para que se consiga proposta unitária e bem coordenada; aprofundamento do preceito constitucional de descentralização federativa, sem esquiva ou abandono por parte da União (Faleiros, 1986. Dallari, 1984. Bordenave, 1985);
- e) revisão radical do comportamento público diante da comunidade: esta não é objeto, cliente, alvo, mas o sujeito fundamental, a quem serve o Estado por dever de ofício e origem delegada; funções típicas do Estado não podem ser divididas com a comunidade, mas cumpridas à risca sob o peso organizado do controle comunitário; participação comunitária significa algo bem concreto e definido: controle democrático, com autonomia civil (Sader, 1988. Reis & O'Donnell, 1988);
- f) do lado público, é condição decisiva o compromisso político com a instrumentação adequada dos direitos sociais em jogo; um Estado equalizador de oportunidades significa instância essencial no quadro do desenvolvimento da democracia, algo não só inevitável como coordenação de ações públicas, mas sobretudo necessário; um Estado comprometido com a sociedade que o mantém - é isto o que faz tanta falta, ao lado da cidadania popular ainda embrionária (Demo, 1988a).

PARA CONCLUIR

Diz-se que a dignidade de uma sociedade se vê em como trata suas crianças e seus velhos. Se isto for correto, temos de constatar que nossa sociedade é encardidamente indigna. Tal indignidade está solidificada no fenômeno abjeto e ignóbil da normalização da desgraça infantil, através da qual torna-se algo cotidiano, comum, normal, uma taxa absurda de mortalidade infantil, produção sistemática de menores abandonados e infratores, estigmatização da escola pública e comunitária, privação de condições mínimas para o desenvolvimento infantil adequado. A injustiça extrema, de tão frequente, torna-se medida "justa" de uma sociedade que transforma o disparate em maneira de ser.

A sociedade que assiste impávida a tamanha indignidade escancara a dimensão astronômica de sua pobreza política, ao lado da pobreza material. Eis a marca da massa de manobra, o mundo dos párias e esmoleres, que ainda pedem permissão submissa para sobreviver. Pobreza não é só carência material; é sobretudo, em seu cerne, injustiça social, repressão, humilhação. Não é menos importante a fome, mas a falta de cidadania popular organizada é um desacerto da mesma ordem de gravidade, até porque, no fundo, perfazem o mesmo problema. Uma sociedade que expõe suas crianças, friamente, dentro da mais absoluta normalidade, ao abandono e à infração por motivo de sobrevivência, ainda não saiu da senzala. Está plantando uma guerra civil, que, aliás, merece.

Educação não resolve tudo, mas é condição importante para o estabelecimento de uma sociedade democrática. Todavia, sociedade democrática não é aquela que encobre suas desigualdades gritantes, porque torna-se "democrático" conviver com misérias extremas, mas aquela que assume, de modo intransigente, o confronto contra discriminações absurdas. Na medida que educação contribui para a gestação do cidadão - pedra angular da democracia -, faz parte da sobrevivência da sociedade.

Preservar o desenvolvimento integral da criança é o começo de tudo.

BIBLIOGRAFIA

- ALENCAR, E.M.L.S. A criança na família e na sociedade. Vozes, Petrópolis, 1985.
- ALMINO, J. Era uma vez uma Constituinte - Lições de 1946 e questões de hoje. Brasiliense, S.Paulo, 1985.
- ÁVILA, V.F. No Município a educação básica do Brasil. Secretaria do Estado de Educação, Maceió, 1985.
- BOBBIO, N. & BOVERO, M. Sociedade e Estado na filosofia política moderna. Brasiliense, S.Paulo, 1987.
- BORDENAVE, J.E.D. O que é participação. Brasiliense, S.Paulo, 1985.
- BOWLBY, J. Cuidados maternos e saúde mental. Martins Fontes, S.Paulo, 1988.
- BUFFA, E. et alii. Educação e cidadania - Quem educa o cidadão? Cortez, S.Paulo, 1987.
- DALLARI, D.A. O que é participação política. Brasiliense, S.Paulo, 1984.
- DEMO, P. Pobreza política. Cortez, S.Paulo, 1988a.
- . Participação é conquista - Noções de política social participativa. Cortez, S.Paulo, 1988b.
- . Estado inevitável e necessário. In: Transição democrática e política social no Brasil, L.D.C. Paiva (org.), Edit. UnB, Brasília, 1988c, p. 06-63.
- FALEIROS, V.P. O que é política social. Brasiliense, S.Paulo, 1986.
- FERREIRO, E. Reflexões sobre alfabetização. Cortez, S.Paulo, 1986.
- FERREIRO, E. & PALACIO, M.G. Os processos de leitura e escrita. Edit. Arte Médica, Porto Alegre, 1988.
- FLETCHER, P.R. & CASTRO, C.M. A escola que os brasileiros frequentaram em 1985. IPEA/IPLAN, Brasília, 1985.
- FRANCHI, E.P. Pedagogia da alfabetização - Da oralidade à escrita. Cortez, S.Paulo, 1988.
- FREITAG, B. Diário de uma alfabetizadora. Papirus, Campinas, 1988.
- GIROUX, H. Escola crítica e política cultural. Cortez, S.Paulo, 1987.
- GOULART, I.B. Piaget - Experiências básicas para utilização pelo professor. Vozes, Petrópolis, 1987.
- GRUENSPUN, H. Os direitos dos menores. Almed, S.Paulo, 1985.
- MARQUES, J.B.A. Democracia, violência e direitos humanos. Cortez, S.Paulo, 1987.

- Direito e democracia - O papel do Ministério Público. Cortez, S.Paulo, 1986.
- MELLO, G.N. Magistério de 1º grau - Da competência técnica ao compromisso político. Cortez, S.Paulo, 1986.
- NOVAES, M.E. Professora primária - Mestra ou tia. Cortez, S.Paulo, 1987.
- OLIVEIRA, B.A. & DUARTE, N. Socialização do saber escolar. Cortez, S.Paulo, 1986.
- PONCE, A. Educação e luta de classes. Cortez, S.Paulo, 1988.
- REIS, F.W. & O'DONNELL, G. (Org.). A democracia no Brasil - Dilemas e perspectivas. Vertice, S. Paulo, 1988.
- RIBEIRO, M.L.S. A formação política do professor de 1º e 2º graus. Cortez, S.Paulo, 1984.
- RIZZO, G. Creche - Organização, montagem e funcionamento. Fr. Alves, Rio de Janeiro, 1988.
- RODRIGUES, N. Da mistificação da escola à escola necessária. Cortez, S.Paulo, 1987.
- RODRIGUES, P.H.A. Extensão dos serviços públicos às comunidades de baixa renda do Município do Rio de Janeiro. Série Experiências Inovadoras 4, IBAM/UNICEF, Rio de Janeiro, 1988.
- SADER, E. Quando novos personagens entram em cena - Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.
- SAVIANI, D. Escola e democracia. Cortez, S.Paulo, 1987.
- SILVA, P.N.N. Autoritarismo e impunidade - Um perfil do democratismo brasileiro. Alfa-Omega, S.Paulo, 1988.

