

A implementação do roteiro de educação infantil sob a perspectiva das CREDCAS

Cleber Couto
Promotor de Justiça
CREDCA – Alto Paranaíba/Noroeste

Danniel Librelon Pimenta
Promotor de Justiça
CREDCA – Norte de Minas

André Tuma Delbim Ferreira
Promotor de Justiça
CREDCA – Triângulo Mineiro

Marco Aurélio Romeiro Alves Moreira
Promotor de Justiça
CREDCA – Vale do Rio Doce

Mayra Conceição Silva
Promotora de Justiça

CREDCA – Vale do Jequitinhonha e Mucuri

Educação infantil: prioridade absoluta

Como sabido, a Carta Magna estabeleceu que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Também o Poder Constituinte determinou, no art. 208, IV, CR/88, o dever do Estado de propiciar “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade”.

Em simetria com a Constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu art. 54, IV, dispõe que é dever do Estado assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade.

Da mesma forma, disciplina a Lei nº 9.394/96 — Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDBEN, atribuindo aos municípios a atuação prioritária na educação infantil:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade.

Além disso, o artigo 211 da Constituição da República prevê que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, sendo que o § 2º especifica que “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

Assim, o dever de fornecer educação infantil às crianças foi direcionado pela própria Constituição à municipalidade, ou seja, ao distribuir as atribuições de cada uma das pessoas políticas no tocante à organização do ensino, a CR/88 impôs aos Municípios atuação prioritária “no ensino fundamental e na educação infantil”.

Insta salientar que o Plano Nacional de Educação (PNE) foi elaborado em obediência ao comando do artigo 214 da Constituição da República¹. É uma lei ordinária (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) que estabelece diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos. Os Municípios devem ter seus planos de Educação aprovados em consonância com o PNE.

A Meta 1 do PNE assim prescreve: “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.”

A supracitada meta determina que, em dez anos, pelo menos metade das crianças de 0 a 3 anos de idade esteja atendida em creches, ou seja, ela estabelece apenas um piso mínimo de atendimento educacional em creches por parte dos Municípios, não os exonerando de sua obrigação constitucional de ofertar vagas em creches para todas as crianças de 0 a 3 anos de idade, cujos pais/responsáveis manifestem o desejo de matricular seus filhos em escolas públicas. Frisa-se que o percentual de 50% é exigível de imediato e é apenas um patamar mínimo e não o teto da oferta. Na verdade, a Lei nº 13.005/2014 manteve o percentual mínimo de 50% da oferta de vagas até o final de sua vigência — meta que já havia no PNE anterior, instituído pela Lei nº 10.172/2001².

Assim sendo, a educação infantil, segmento da educação básica, ostenta o caráter de direito social e garantia fundamental (art. 6º, CR/88), devendo

ser promovida e incentivada de forma prioritária, por se constituir serviço público essencial.

Consoante disposto no artigo 4º, parágrafo único, “b”, “c” e “d”, do ECA, a garantia de prioridade compreende, dentre outros fatores, a precedência de atendimento nos serviços públicos e de relevância pública, a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à criança e ao adolescente.

Tamanha a importância do tema que o art. 22 da LDBEN estatui que “A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”. Tal dispositivo é complementado pelo art. 29 do mesmo diploma legal, que estabelece que “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da sociedade”.

Inequivocamente, a educação infantil é prioridade absoluta, direito fundamental, social e indisponível (art. 208, §§ 1º e 2º, da CR/88), e, portanto, na impossibilidade de vaga à criança, em creche próxima à sua residência, deve o Município assegurar, às suas expensas, atendimento educacional aos infantes, inclusive em estabelecimentos particulares.

Na ordem jurídica brasileira, a educação não é uma garantia qualquer que esteja em pé de igualdade com outros direitos individuais ou sociais. Ao contrário, trata-se de absoluta prioridade, nos termos do art. 227 da Constituição de 1988. A violação do direito à educação de crianças e adolescentes mostra-se, em nosso sistema, tão grave e inadmissível como negar-lhes a vida e a saúde”. (STJ – RE nº 440.502 - SP (2002/0069996-6) – Relator Ministro Herman Benjamin – data do julgamento: 15/12/2009 – DJe: 24/09/2010)

1 Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

2 O Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 10.172/2001, vigente até o término de 2010, estabelecia como meta, até ao final da década, o atendimento a 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches.

Por conseguinte, caso haja o descumprimento do mandamento constitucional de assegurar a educação infantil, haverá violação de direito público subjetivo garantido às crianças pelo artigo 211, § 2º, da CR/88.

Roteiros de educação infantil: realização e implementação no Estado de Minas Gerais

Não obstante as previsões legais mencionadas, a educação infantil em Minas Gerais envolve precárias condições dos prédios e equipamentos, falta de materiais pedagógicos, baixa escolaridade e falta de formação dos educadores, ausência de projetos políticos pedagógicos e dificuldades de comunicação dos educadores com as famílias — fatores que deram origem a um abismo entre legislação e realidade.

Nesse contexto, considerando que cabe ao Ministério Público zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, foi elaborado pelos órgãos ministeriais de apoio³ o Roteiro de Atuação “Garantia do Direito à Educação Infantil”, com o fito de subsidiar as ações do Promotor de Justiça na matéria.

A proposta de atuação ministerial por meio do Roteiro se traduz em estratégia para a resolução coletiva de eventuais demandas envolvendo o direito de acesso das crianças às creches e pré-escolas, evitando-se a multiplicação de ações individuais.

O Roteiro se baseia em normas que regulamentam a matéria e em publicações do Ministério da Educação que assinalam diretrizes, metas,

3 No Ministério Público de Minas Gerais, são órgãos de apoio às Promotorias de Justiça na área da Educação a Coordenadoria Estadual de Defesa da Educação – PROEDUC, com atuação de âmbito estadual, e as Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – CREDCA's, com atuação de âmbito regional. Atualmente, existem 05 (cinco) CREDCA's no estado, localizadas nas regiões do Alto Paranaíba, Norte de Minas, Vale do Rio Doce, Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Triângulo Mineiro.

parâmetros, propostas e referências de qualidade para a educação infantil. Tais subsídios auxiliam sobremaneira o órgão de execução a fiscalizar se o Município oferece educação infantil de modo a respeitar as necessidades de desenvolvimento das crianças nos aspectos: físico, psicológico, intelectual e social.

Enfatiza-se que o Roteiro de Atuação “Garantia do Direito à Educação Infantil” compôs o Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais — PGA Finalístico — Educação 2014-2015, assim como o PGA 2016-2017, o qual encontra fundamento no Planejamento Estratégico — Gestão de Resultados 2010-2023. Desde o lançamento do Roteiro, foram realizadas 2 atualizações do material disponibilizado aos Promotores de Justiça, sendo a primeira em novembro de 2016 e a segunda concluída em julho de 2017.

Em cumprimento às etapas do Roteiro, buscou-se reordenar questões pertinentes ao sistema municipal de ensino, tais como criação e regularização do funcionamento de alguns Conselhos Municipais de Educação, credenciamento e autorização do funcionamento das instituições de educação infantil, elaboração de normas sobre autorização, funcionamento e supervisão de creches.

Houve também casos em que foi necessário o desenvolvimento da política de educação infantil, com a inclusão dessa etapa de ensino no Plano Municipal de Educação em consonância com a política definida para a área ou com prestação de orientações às instituições de educação infantil, para elaboração de Projeto Político Pedagógico que estivesse de acordo com as diretrizes curriculares nacionais e que fosse discutido e elaborado por todos os profissionais que atuam na escola, com a contribuição das famílias.

Ressalta-se que os órgãos ministeriais de apoio às Promotorias de Justiça vêm prestando orientações aos Promotores de Justiça no passo a passo para instauração do Roteiro e esclarecimentos sobre diversos temas afetos ao assunto, como obrigatoriedade de matrícula na pré-escola; jornada e estrutura curricular

das instituições de ensino; planejamento de atividades; funcionamento das unidades de educação infantil; organização de turmas; quadro de recursos humanos; períodos de férias e recesso nas instituições; convivência com as famílias das crianças atendidas; e articulação com outras políticas públicas também voltadas aos infantes, como assistência social, saúde, cultura e esportes.

Dando cumprimento à atual metodologia proposta pelo Roteiro, após a instauração do procedimento pelas Promotorias de Justiça,

foram solicitadas informações aos Municípios, aos Conselhos Tutelares e aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA's) quanto à existência de déficit de vagas em creches e pré-escolas. Ademais, analisados os Planos Municipais de Educação no que concerne ao cumprimento da meta 1 do PNE.



Com o exame das informações recebidas, constatou-se a inexistência de planejamento concreto para suprimir o déficit de vagas, situação na qual o Promotor de Justiça optou por expedir Recomendação ou propôs Ação Civil Pública (ACP). Por outro lado, houve Municípios que apresentaram planejamento satisfatório, o que ocasionou o acompanhamento ministerial da execução das ações até o atendimento de toda a demanda reprimida.

Outras ações alinhadas ao Roteiro foram adotadas, como a consulta no Sistema Integrado de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) para o monitoramento das obras do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos (Proinfância).

A propósito, o Proinfância é um programa do Governo Federal que visa auxiliar os Municípios a cumprirem a meta 1 do PNE, através do cofinanciamento para a construção de creches/pré-escolas e para a aquisição de equipamentos/mobiliários necessários ao funcionamento desses estabelecimentos de ensino.

Destaca-se, por fim, que as ações elencadas foram realizadas, até dezembro de 2017, no bojo de 169 expedientes, até então, instaurados para a universalização do atendimento da população de 4 e 5 anos em pré-escolas e para a ampliação das vagas nas creches, superando a meta de obter o mínimo de 48 expedientes instaurados.

Considerações finais

Como visto, a experiência de implementação dos Roteiros de Educação Infantil, no Estado de Minas Gerais, vem-se mostrando bem-sucedida no intuito de buscar a garantia não apenas da oferta de vagas para os alunos, mas também da qualidade na educação infantil.

O Ministério Público de Minas Gerais, por meio de seus órgãos de apoio, vem-se empenhando em subsidiar as ações dos órgãos de execução no acompanhamento das entidades educacionais que oferecem essa etapa da educação, de modo a adequá-las, se for o caso, em seus aspectos inclusivo, pedagógico, físico, humano e material, às diretrizes legais baseadas em uma visão da criança como sujeito de direitos, sem deixar, no entanto, de considerar as particularidades e necessidades locais.

Tudo isso para que se possa promover a superação de velhas concepções, rotinas e práticas herdadas de tradições assistencialistas que vão de encontro às práticas mais avançadas propostas nos currículos oficiais e nos textos legais.

