

ANAMARIA SANTANA DA SILVA

**POLÍTICAS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA PEQUENA EM MS
1983/1990**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
OUTUBRO DE 1997**

9903284



UNIDADE	BC
N.º CHAMADA:	T/UNICAMP
V.	Ex
TÍTULO	BC/ 36260
PROC.	22.9/99
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	23/01/99
N.º CPD	

CM-00120276-4

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP

Si38p

Silva, Anamaria Santana da.

Políticas de atendimento a criança pequena em MS
(1983/1990) / Anamaria Santana da. -- Campinas, SP : [s.n.],
1997.

Orientador : Lúcia Mercês Avelar.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de
Campinas, Faculdade de Educação.

1. Política social. 2. Pré-escola. 3. Creche. 4. Educação e
estado - Mato Grosso do, Sul. 5. Educação infantil I. Avelar,
Lúcia Mercês de. II. Universidade Estadual de Campinas.
Faculdade de Educação. III. Título.

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em EDUCAÇÃO, na Área de Concentração: Administração e Supervisão Escolar à Comissão Julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Prof^a Dr^a Lúcia Mercês de Avelar.

Comissão Julgadora:

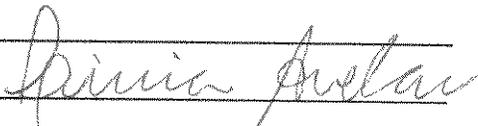


Angélica G. de Faria

Pâmela Avelar

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por ANAMARIA SANTANA DA SILVA e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: _____

Assinatura: 
(orientadora)

"O fim da miséria não é uma utopia..."

Betinho

À minha mãe, Maria, e ao meu pai,
Eloy, meus eternos educadores.

Aos Santana da Silva e Cia, com
quem, há muito, tenho compartilhado
alegrias, lágrimas, lutas, incertezas,
silêncios e muitas palavras.

A Gema Rebello (in memorian), que
me deu a idéia de uma nova
consciência e juventude.

AGRADECIMENTOS

À Lúcia Avelar, minha orientadora.

À Ana Lúcia Goulart de Faria, profissional séria e amiga, presente nesse trabalho com orientações preciosas para o aprofundamento da questão da criança pequena.

À assistente social Maria Auxiliadora Capilé, que gentilmente cedeu seu arquivo pessoal no qual encontrei documentos básicos para a execução desse trabalho.

À Ester Sena que muito me ajudou desde os primeiros rabiscos desse projeto.

A todos os colegas do DED/CEUC/UFMS que “seguraram as pontas” durante o período de meu afastamento.

Às colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Infantil com quem discuti e aprendi muito sobre educação, infância, pesquisa, universidade....

Ao Djalma, companheiro, amigo e amante, por sua presença.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
1. ESTADO E POLÍTICA SOCIAL	14
1.1. A CENTRALIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	15
1.2. DEMOCRACIA SOCIAL E DEMOCRACIA POLÍTICA	23
1.3. POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO	28
1.4. A POLÍTICA DA SOCIEDADE ORGANIZADA NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO	33
1.5. A POLÍTICA SOCIAL NO PERÍODO DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA	39
2. POLÍTICA E POLÍTICAS EM MATO GROSSO DO SUL	44
2.1 A CRIAÇÃO DO ESTADO DE MS: FORÇAS POLÍTICAS	44
2.2. O 1º GOVERNO ELEITO: COMPOSIÇÃO E SECRETARIAS	49
2.2.1. As contradições da Secretaria de Educação.....	53
2.2.2. A breve atuação da Secretaria de Desenvolvimento Social	58
2.2.3. O FASUL e a política de assistência das 1ª Damas.....	61
2.3. A (DES)CONTINUIDADE DO GOVERNO MARCELO MIRANDA	64
2.3.1. O projeto de racionalização da secretaria de Educação.....	69
2.3.2. A SASC e a política de cooptação de lideranças.....	71
2.3.3. O FASUL.....	75
3. A POLÍTICA SOCIAL E A CRIANÇA PEQUENA EM MS	79
3.1. A EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR.....	81
3.1.1. A educação pré-escolar e a legislação	82
3.1.2. Os programas de educação pré-escolar.....	85
3.1.3. A educação pré-escolar nos Planos Estaduais de Educação	93
3.2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	108
3.2.1. O Pro-menor	110
3.2.2. Projeto Creches Casulo.....	116
3.2.3. As creches comunitárias do FASUL.....	118
3.3. DADOS (DES)ENCONTRADOS SOBRE O ATENDIMENTO À CRIANÇA PEQUENA EM MS	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
SIGLAS UTILIZADAS	137
BIBLIOGRAFIA	141

RESUMO

O presente trabalho analisa as políticas de atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade nas áreas de educação e assistência implementadas pelo governo do estado de Mato Grosso do Sul.

A questão central é relacionar o processo de redemocratização pelo qual passava a sociedade brasileira nos anos 80, com o processo de elaboração e implementação de políticas sociais e avaliar em que medida as duas questões estão relacionadas.

Com as eleições de 1982, em MS assume o executivo estadual, um governador eleito pelo PMDB, partido de oposição ao governo central, cuja plataforma de governo prometia uma política social que contribuísse para uma melhor distribuição de renda e garantiria o processo de participação da sociedade civil na elaboração e gestão dos projetos sociais.

Para entender esse processo, analiso a conjuntura política estadual, a composição das secretarias estaduais responsáveis pela política de educação e assistência e os projetos voltados ao atendimento da criança pequena desenvolvidos no período - o PROAPE, o PROEPRE, as Creches Casulo, as Creches Domiciliares e as Creches Comunitárias.

INTRODUÇÃO

A proposta desse trabalho é a análise das políticas sociais implementadas pelo governo do Estado de Mato Grosso do Sul no período de 1983 a 1990, na área de educação e assistência à criança de 0 a 6 anos de idade. Meu objetivo específico é compreender como o executivo estadual sul-matogrossense tem tratado a questão da criança pequena; quais projetos, programas e ações foram desenvolvidos durante os anos 80; quais os órgãos envolvidos no trabalho; os recursos destinados e os resultados obtidos.

A educação infantil é um tema que acompanho desde o início dos anos 80; primeiro, como professora de pré-escola e creches da rede pública de ensino; depois, como professora universitária trabalhando com disciplinas específicas de formação de professoras¹ de pré-escola. Meu interesse pela questão da criança pequena iniciou-se com preocupações no âmbito didático - pedagógico a partir da necessidade da elaboração de uma proposta para o trabalho com crianças de 0 a 6 anos de idade, bem como para a formação de profissionais que pudessem trabalhar com crianças dessa faixa etária. No trabalho em sala de aula, percebi que é preciso uma análise mais aprofundada sobre as propostas de atendimento à infância ou seja sobre a política de atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade.

¹ A palavra será usada no feminino uma vez que o trabalho com crianças de 0 a 6 anos de idade, tanto nas creches como nas pré-escolas vem sendo realizado exclusivamente por mulheres.

Embora iniciativas nesta área tenham mais de cem anos, somente nas últimas três décadas o debate a respeito das modalidades de atendimento² à criança pequena no Brasil vem ganhando espaço, tanto nos meios políticos como nos meios acadêmicos.

Como consequência desse debate, a questão da educação infantil, hoje, no Brasil, é compreendida como o atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade, em creches e pré-escolas, constituindo-se, assim, a primeira etapa da educação básica. É um direito da criança e dever do Estado assegurado legalmente a partir da Constituição de 1988.

O debate político e ideológico sobre a questão do atendimento à criança pequena inicia-se de forma esporádica no final dos anos 70, estimulado principalmente pelo movimento de mulheres. Na década de 80 o debate chega timidamente às organizações ligadas à área da educação tais como o grupo de pré-escola da ANPEd e algumas intervenções na CBE. No período constituinte o debate amplia-se, mas naquele momento ainda inexistia um ideário (ou vários) relativamente articulado e explicitado sobre o atendimento à criança pequena que pudesse ser apresentado como proposta de política de educação infantil. (ROSEMBERG, 1987)

Nos anos noventa essa proposta começa a tomar forma: o MEC em 1994, após consulta e discussão com setores governamentais e não governamentais, elabora e aprova a Política Nacional de Educação Infantil onde são explicitados os objetivos, as diretrizes e linhas gerais de ação prioritárias

² O termo atendimento tem sido utilizado equivocadamente para denominar qualquer ação destinada às crianças pequenas. A discussão que se coloca hoje, é que este termo deverá ser utilizado para os projetos que envolverem ações integradas de educação, saúde, assistência.

que deverão orientar a política do MEC em parceria com outros segmentos que atuam na área. Acontecem ainda, o I e II Seminário Nacional de Educação Infantil, respectivamente em 1994 e 1996. Em 1994, o MEC inicia uma pesquisa nacional com o objetivo de realizar um diagnóstico a respeito das propostas pedagógicas curriculares em curso nas diversas unidades da federação, cujos resultados foram publicados em 1996. Certamente as reflexões e conclusões contidas nesse trabalho serão de grande valia na construção de um projeto para a educação infantil brasileira.

Em relação à produção acadêmica, até os anos 70 as publicações existentes refletiam preocupações apenas com questões didáticas e eram manuais que sugeriam desde a organização do espaço das salas de aula da pré-escola até técnicas e atividades a serem desenvolvidas com as crianças, na perspectiva de se ensinar "receitas" para as professoras de pré-escola. A educação pré-escolar é sugerida como alternativa que irá solucionar os problemas da escola de 1º grau, como evasão e repetência, assumindo nitidamente o caráter de educação compensatória.³

Os trabalhos sobre creches eram incipientes, desenvolvidos principalmente na área da psicologia e baseavam-se em conhecimentos resultantes de pesquisas feitas com crianças fora do seu contexto familiar em ambientes estranhos e muitas vezes eram conhecimentos importados da realidade americana ou européia. (FERREIRA, 1988)

A partir dos anos 80 os trabalhos sobre educação pré-escolar passaram a discutir questões específicas de sala de aula relacionando-as a um

³ Ver Kramer, 1982.

dado referencial teórico, seja Piaget, Freneit, Montessori. São trabalhos como os de Madalena Freire, Marília Amorim e outras⁴ e outros que expressavam tentativas de se elaborar e divulgar propostas pedagógicas para o trabalho com crianças pré-escolares e para a formação da profissional que atua na pré-escola. Cresce a discussão sobre o caráter da pré-escola: se é preparatória, recreativa, compensatória, se é ou não escola. Ao mesmo tempo, inicia-se a preocupação com a creche enquanto equipamento educativo e conseqüentemente evidencia-se a necessidade da elaboração de uma proposta de trabalho e da formação das profissionais que ali atuam.

Paralelamente a isso, algumas autoras como Sônia Kramer (1982), Solange Jobim (1988) e Fulvia Rosemberg (1989), discutem a questão da política de educação infantil nos aspectos mais gerais: seus objetivos e funções, a legislação, o acesso aos equipamentos, as diversas modalidades de atendimento, a qualidade dos serviços prestados, os órgãos financiadores e gestores, a formação dos recursos humanos.⁵

O número de artigos, livros, teses e dissertações a respeito do tema tem crescido significativamente a partir de meados dos anos 80 com trabalhos que tratam sobre história da educação infantil, políticas públicas de educação infantil, formação de recursos humanos, propostas pedagógicas, cotidiano, entre outros⁶. Além disso, trabalhos na área da psicologia, da antropologia e da sociologia vêm contribuído significativamente para o avanço do conhecimento sobre a infância nos aspectos sociais e culturais rompendo

⁴ As obras são, respectivamente, "A Paixão de Conhecer o Mundo" (1983), "Atirei o Pau no Gato" (1986).

⁵ Ver também, Campos (1985), Faria (1989), Ferrari (1988), Franco (1988).

⁶ Ver MEC. Bibliografia Anotada, 1997

com a visão bio-psíquica predominante nos trabalhos sobre a criança de 0 a 6 anos de idade.

Assim, nos últimos 20 anos a educação infantil vem ganhando espaço no país, e é possível reconhecer três instâncias de construção de um projeto educativo para a área: a das práticas sociais, a das políticas públicas e a da sistematização acadêmica de conhecimentos pertinentes a este segmento educacional.

Nas palavras de Ana Lúcia Goulart,

“a tendência atual é pensar a educação infantil na sua especificidade distinta da educação escolar de 1º grau, no entanto, ambas integradas com as políticas públicas, com as políticas sociais, com os movimentos sociais, enfim, pensa-se em uma política plural de educação infantil, para todos - e não só para os pobres - nos seus diferentes aspectos: formação de recursos humanos, melhoria da qualidade, ampliação do acesso, fortalecimento e integração dos órgãos responsáveis, elaboração de propostas pedagógicas onde o brincar e o cuidado também estejam presentes”.⁷

Essa proposta de Educação Infantil está sendo construída por educadoras e pesquisadoras que vêm promovendo encontros e debates no sentido de avaliar o trabalho desenvolvido nas diversas regiões do país pelos mais variados órgãos, secretarias estaduais ou municipais de Educação ou Promoção Social, universidades públicas ou privadas e por ONGs.

Nesse sentido, acredito que o presente trabalho pode contribuir para o avanço desse debate na medida em que se propõe a analisar as políticas de

⁷ Apresentação do Cadernos CEDES nº 37.

atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade implementadas numa unidade da federação, num determinado momento histórico.

Contudo, tal análise pressupõe o entendimento da relação Estado - sociedade civil, na elaboração e implementação de políticas sociais a partir de um enfoque analítico que dê conta da compreensão do Estado, seus mecanismos de funcionamento e sua relação com os grupos políticos dominantes.

O pressuposto é que toda análise do Estado deve estar relacionada às formas concretas de organização e funcionamento de uma dada sociedade, seus respectivos processos históricos e padrões de estruturação interna e de sua inserção nas relações internacionais. (MARTINS, 1989)

As políticas de atendimento à infância implementadas pelo Estado brasileiro serão enfocadas como parte de um conjunto de outras políticas sociais, que refletem exatamente os interesses antagônicos de uma sociedade de classes, e portanto, sua implementação é determinada pelas múltiplas relações que foram sendo construídas historicamente entre Estado e sociedade civil.

A idéia é tentar compreender as políticas de atendimento à criança pequena a partir de um enfoque que leve em conta três questões. Primeiro, a necessidade de se analisar o atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade de uma forma globalizada, isto é, pensando as ações voltadas à assistência social, à saúde, à alimentação, à guarda e à educação. Isso é uma tentativa de se romper com a versão tradicional que divide a história do atendimento infantil em dois momentos distintos: primeiro, onde a ênfase das ações esta-

va no assistencialismo e, num segundo, em que a preocupação se desloca para os aspectos educacionais.

Na verdade, o atendimento à criança no Brasil é diferenciado conforme os segmentos de classe. Essa é a segunda questão que considero relevante. Para as crianças ricas, a educação pré-escolar, com métodos e atividades pedagógicas voltadas para o desenvolvimento social, cognitivo e de outras habilidades, já era oferecida, inclusive pelo poder público, desde as primeiras décadas da República⁸. Para as pobres, o atendimento se resumia à guarda, alimentação, cuidados com a saúde e a higiene, e formação de hábitos de bom comportamento na sociedade⁹. Esse quadro, de clara divisão de conteúdos e objetivos se agrava por um lado, com o aprofundamento da situação de pobreza, miséria e abandono da grande maioria da população infantil brasileira e de outro, pela constante "falta de recursos", metáfora amplamente utilizada para justificar a péssima qualidade de atendimento oferecido pelas instituições públicas e/ou privadas.

Na perspectiva de superar a polarização entre assistência e educação presente nas várias análises sobre as instituições de atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade pretendo trabalhar a questão sob o ponto de vista do

⁸ Kishimoto (1990) coloca que, em 1875, Joaquim Menezes Vieira e sua mulher Carlota, baseados na metodologia do ensino intuitivo veiculada pela educação norte-americana, instalaram no Rio de Janeiro o primeiro jardim de infância que se tem notícia no país. E em 1896, é criada pelo poder público, a primeira unidade pré-escolar a ser mantida com recursos governamentais e que por ser instalada junto à Escola Normal Caetano de Campos, preferida pela intelectualidade, passa a ser disputada por crianças de meios privilegiados.

⁹ Khulmann (1990) coloca que a concepção assistencialista presente nas instituições que atendiam as crianças se caracterizava como uma proposta educacional que na verdade servia à dominação de classe.

binômio "cuidado-educação". Ou seja, considerando que o atendimento infantil em creches e pré-escolas requer que as crianças sejam atendidas nas suas necessidades básicas, como alimentação e higiene, pelas características próprias de sua idade e porque isso é um direito delas e de suas famílias. Assim, o ato de cuidar deixa de ter uma conotação assistencialista e pode adquirir um caráter educativo se for visto como um momento privilegiado de interação entre criança-criança e criança-adulto. Ao mesmo tempo que o ato de educar perde aquele caráter exclusivamente escolar com ênfase no treinamento para as séries iniciais e com a preocupação exacerbada com o intelecto.

O terceiro ponto a considerar é que as políticas de atendimento à infância estão inseridas num conjunto maior de políticas sociais definidas num dado momento histórico, portanto tiveram um caráter marcadamente assistencialista e paternalista tal como outras políticas sociais implementadas no Brasil. Apesar de algumas especificidades, as ações voltadas às crianças de 0 a 6 anos de idade seguem a mesma tendência das políticas sociais: iniciam-se com ações caritativas e filantrópicas de caráter privado; as primeiras iniciativas governamentais surgem nos anos 20, cujas bases eram assistencialista e paternalista; desenvolvem-se nos anos posteriores na perspectiva do populismo autoritário do Estado Novo; sofrem a influência da ideologia massificadora dos governos militares pós-64; e adquirem na Constituição de 88 a posição de *"conjunto de direitos da criança, enquanto cidadã."*

A primeira parte desse trabalho é uma tentativa de se entender as políticas de atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade implementadas pelo Estado Brasileiro. O ponto de partida é a década de 30, uma vez que é nes-

se período que o Estado inicia a intervenção no âmbito social. O objetivo do primeiro capítulo é relacionar a questão da elaboração e implementação das políticas sociais com a questão da construção do Estado e da democracia no Brasil. Para isso, recorro a um referencial teórico que discute as políticas sociais na perspectiva de entendê-las como um dos instrumentos de consolidação da democracia.

Na segunda parte, o objetivo maior é entender as políticas sociais de atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade implementadas pelo governo estadual de Mato Grosso do Sul, de 1983 a 1990. Nesse período assumem o executivo sulmatogrossense, os governadores Wilson Barbosa Martins (1983) e Marcelo Miranda (1987), ambos eleitos pelo PMDB. A questão central é relacionar as políticas de atendimento à criança pequena implementadas em MS com o processo de redemocratização que estava em curso naquele momento. Nesse sentido, meu objetivo é entender como se dá a relação entre "democracia política" e "democracia social". Ou seja, em que medida a conquista e/ou ampliação dos direitos de participação política influenciaram na elaboração e implementação das políticas sociais, especificamente aquelas dirigidas às crianças de 0 a 6 anos de idade.

Assim, no segundo capítulo procuro entender a questão política local: quais eram as forças políticas que atuavam no estado naquele momento, quem detinha a hegemonia do aparato estatal, como se dava a relação do Estado com a sociedade civil e paralelamente a isso, qual era o "papel" do estado de Mato Grosso do Sul no contexto nacional.

É possível destacar três momentos distintos do período estudado: o primeiro que vai da criação do Estado em 1979 até as eleições de 1982.

Nesse período, o executivo estadual é comandado por três governadores indicados pelo governo federal e o "troca-troca" de governadores reflete a luta dos grupos dominantes locais pelo domínio do aparato estatal. As políticas sociais desenvolvidas nesse período são incipientes e têm um caráter fortemente paternalista e populista. Os movimentos sociais tentam se contrapor à essa política, mobilizando a sociedade civil, reivindicando maior participação e fortalecendo a oposição nas eleições para governador e deputados estaduais e federais em 1982.

O segundo período inicia-se com a nomeação do primeiro governador eleito do estado e caracteriza-se pela implantação de políticas sociais que, pelo menos no discurso, tinham como objetivo promover a participação popular nas instâncias de decisão e resgatar a dívida social contraída nos anos da ditadura militar. As políticas de atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade nesse período foram implementadas pela Secretaria Estadual de Educação, pela Secretaria de Desenvolvimento Social e pelo FASUL - Fundo de Assistência de Mato Grosso do Sul.

O terceiro período corresponde ao mandato do segundo governador eleito pelo PMDB e a questão a ser analisada é em que medida as forças políticas que compunham esse novo governo, baseado na Aliança Democrática (PMDB/PFL), deram continuidade ao projeto de redemocratização desencadeado a partir da eleição de 1982. Os órgãos responsáveis pelas políticas de atendimento à infância nesse período são a Secretaria Estadual de Educação, a Secretaria de Ação Social e Comunitária e o FASUL.

As reflexões e questões dessa segunda parte do trabalho foram feitas a partir de uma bibliografia regional, principalmente teses e dissertações que

tratam do MS e de documentos produzidos pelos órgãos estaduais citados acima que foram responsáveis pela educação e assistência da criança pequena durante o período analisado.

1. ESTADO E POLÍTICA SOCIAL

No Brasil, somente a partir dos anos 30, é que o poder público começa a intervir no âmbito das políticas sociais, como educação, saúde e assistência. A questão social era considerada até então, como um caso de polícia, tratada à base da coerção e/ou violência.

O objetivo desse capítulo, é discutir algumas características do Estado Brasileiro no sentido de entender o modelo político-institucional historicamente construído, principalmente a partir dos anos 30. A análise desse modelo nos permite compreender as formas de elaboração e implementação das políticas sociais e sua relação com a construção do estado e da democracia no país.

O ponto de partida é a década dos anos de 30, considerando o conjunto de mudanças do Estado Brasileiro e as formas sociais de regulação adotadas, exigência das transformações econômicas, sociais e culturais ocorridas nas décadas anteriores.

Contudo, será particularmente enfocada a década de 80, uma vez que é o período em que o país passa por uma série de modificações relativas à reconstrução das entidades de representação da sociedade civil e de ampliação dos espaços de participação dos setores populares. Meu objetivo nesse capítulo será relacionar as políticas sociais com o processo de (re)construção da democracia no país.

Além disso, pretendo analisar as políticas específicas de atendimento à criança pequena no sentido de entendê-las dentro do contexto das políti-

cas sociais mais gerais, sem contudo deixar de discutir as suas especificidades.

1.1. A centralização do Estado Brasileiro

A partir da década de 30, o "nacional-desenvolvimentismo" foi a ideologia que mais diretamente influenciou a economia política brasileira, constituindo-se na bandeira de luta de um amplo e heterogêneo conjunto de forças sociais, muitas delas favoráveis à industrialização e à consolidação do desenvolvimento capitalista no país.

Por esta ideologia, o Brasil deveria transformar-se em nação desenvolvida e autônoma, e para isso seria preciso que o Estado participasse ativamente na economia, facilitando o advento da industrialização brasileira. Este momento foi crucial no sentido de aglutinação de forças até então discordantes quanto ao rumo do país.

Nas primeiras décadas do século XX, as oligarquias agro-exportadoras comprometidas com a burguesia comercial importadora e exportadora, discordavam com a transferência de recursos do Estado para outras atividades que não fossem aquelas ligadas à produção agro-exportadora. Tal grupo defendia que em decorrência de sua extensão territorial, a "vocação natural" do Brasil era ser um grande produtor agrícola e de matéria prima para o mercado internacional.

Com a expansão urbana e início da industrialização, ainda que muito rarefeita, outras forças sociais ganhavam projeção formando uma elite que acreditava que o excedente acumulado deveria ser investido na industriali-

zação do país. Reivindicavam, porém, a proteção da concorrência externa e os recursos para a implantação de uma infra-estrutura para a indústria. Enfim, partilhavam da ideologia da proteção estatal.

Assim, os setores da elite econômica viam o Estado como um componente primordial para a manutenção e/ou realização de seus projetos, por isso passam a disputar entre si, tanto os recursos públicos, quanto o próprio poder, via representação legislativa.

O movimento de 30, liderado por Getúlio Vargas, apesar das origens e motivações diversas, teve como principais preocupações, a debilidade do Estado e da economia agro-exportadora sobre a qual se assentava. E é,

"justamente neste sentido que se pode entender a Revolução de 1930 como o momento focal do processo brasileiro de *state-building*: uma forte inflexão centralizadora no aparelho estatal, corrigindo o regionalismo excessivo da Velha República, e, ao mesmo tempo, uma inflexão na política econômica, que se orienta cada vez mais no sentido do nacionalismo e da industrialização. Inicialmente reflexa, poder-se-ia mesmo dizer instintiva, essa política foi, aos poucos assumida como um presença empresarial do Estado nos setores de infra-estrutura". (LAMOUNIER, 42 :1992)

As principais mudanças propostas e implementadas de 30 a 45 se deram no sentido de institucionalizar a intervenção regulatória do Estado na economia, criar um setor público estatal, centralizar o poder e afirmar, progressivamente, a ideologia do nacionalismo econômico.

O modelo de industrialização desencadeado no Brasil é, segundo alguns teóricos, o '*capitalismo de Estado*', cujo motor é a forte presença do estado empresarial nos setores de infra-estrutura. O estado é o principal agente do desenvolvimento econômico, é ele que determina os preços e os

salários, controla investimentos, contribui para o produto interno bruto e cria empresas produtivas que irão comandar a economia. Assim, o Estado brasileiro se consolidou de uma maneira muito especial, pois não tinha apenas a função de manter o processo de acumulação capitalista, mas pretendia atuar no sistema produtivo e promover a industrialização. É essa política econômica que impulsionou taxas de crescimento até o início da década de 80. (GOUVÊA, 1994)

Esse modelo que conferia ao Estado um importante papel empresarial pressupunha que a distribuição da renda e a melhoria das condições sociais tenderiam a ocorrer como consequência do desenvolvimento econômico. Porém, após décadas de crescimento econômico, as desigualdades sociais e a pobreza no país só aumentaram.

Citando como exemplo, apenas os dados referentes à situação da infância brasileira no ano de 1989: a população de crianças e adolescentes (0 a 17 anos de idade) era de 59 milhões, representando 41% da população. A situação em que vive a maioria desse segmento populacional é de extrema pobreza. Naquele ano 50,5% das crianças e adolescentes viviam em famílias cujo rendimento mensal per capita era de no máximo $\frac{1}{2}$ salário mínimo e 27,4% vivia em famílias que recebiam $\frac{1}{4}$ ou menos do salário mínimo. A situação não se restringe aos baixos níveis salariais mas se revela, também, em outros dados tais como os demonstrados pelo PNAD/89: 55% das crianças e adolescentes viviam em domicílios sem infra-estrutura adequada de esgoto, 43% sem água encanada, 46% sem coleta de lixo e 18% sem luz elétrica. (RIBEIRO e SABÓIA, 1993)

Esses dados demonstram a necessidade de entender que a estrutura político-institucional erigida a partir de 1930 teve reflexos negativos na distribuição de riqueza no país. Se a população crescia e uma parcela dela ascendia econômica e socialmente, transformando-se numa força urbana capaz de reivindicar uma maior participação na definição dos rumos das mudanças pelas quais o país passava, uma outra parcela foi sendo progressivamente excluída deste crescimento, com sérios reflexos no campo do desenvolvimento social.

Assim, o Estado Brasileiro precisava responder às demandas colocadas por essa nova composição da sociedade. No entanto, tornava-se necessário um novo modelo de Estado, essencialmente centralizado e centralizador.

Nas palavras de Gilda Portugal:

"o novo Estado tentava introduzir a língua da nação, da igualdade dos cidadãos, do interesse geral, da unificação do aparelho social, e da proteção ao trabalhador industrial, para contrapor-se à língua dos coronéis." (GOUVÊA, 1994:80)

Seria necessário, também, a língua do voto universal e secreto contra o "voto de cabresto" e os "currais eleitorais" que imperavam na estrutura agrária. Passava-se ao discurso de uma democracia representativa, mesmo que na prática continuassem os acordos de cúpula e o apoio aos conservadores, caso fosse preciso manter a ordem econômica.

Deste modo, se houve uma modernidade na condução da política econômica, isso não ocorreu na área político-social. No que se refere ao atendimento à criança pequena, por exemplo, pode-se afirmar que até o ini-

cio do século XX, as iniciativas de atendimento à criança pobre ficavam a cargo de ações de caráter familiar/particular e religioso, destacando-se o atendimento aos "expostos" nas "Casas da Roda" ¹⁰

Em 1938, com a desativação das "Casas da Roda", a criança deixa de ser objeto apenas de caridade e passa a ser objeto de políticas de Estado. Inicia-se nesse momento, a elaboração de leis e a criação de órgãos destinados ao atendimento infantil e inaugura-se o processo cíclico de "criação" e "desativação" de vários organismos, instituições e programas destinados à infância. ¹¹

Entre 30 e 45, inaugura-se, também, uma forma específica e característica de implementação de políticas sociais que irá prevalecer durante as décadas posteriores, ou seja, a superposição de órgãos; a extrema centralização política e financeira no nível federal; a exclusão da população nos processos de decisão; a falta de clareza das fontes de financiamento, com tendência ao auto financiamento; o princípio da privatização e o uso clientelístico da máquina estatal. (SOUZA, 1996)

Esse modelo de desenvolvimento de políticas sociais implantado no Brasil é produto da estrutura político-institucional erigida a partir de 30 e solidificada nas décadas posteriores.

¹⁰ Eram casas que acolhiam, no anonimato, filhos de mães solteiras, de mulheres de "má conduta", crianças abandonadas pelos pais devido à pobreza, filhos de escravos, entre outros enjeitados. Ver Kramer, 1982.

¹¹ No período de 30 a 45 é criado o Departamento Nacional da Criança, o SAM (Serviço de Assistência ao Menor), a LBA. Além disso, a CLT, contempla o direito de creche às mães trabalhadoras, nos 6 primeiros meses de vida da criança, atribuindo às empresas com mais de 30 mulheres empregadas, o dever de mantê-las.

Algumas análises apontam que a revolução de 30 alterou, substancialmente, o sistema político brasileiro, reestruturou os canais de acesso ao poder federal e deu início à formação de uma estrutura política e social diferente daquela dos períodos anteriores. Outras análises porém, relativizam tais transformações.

Hagopian (1986) chama a atenção para o fato de que apesar das mudanças acima descritas, é possível afirmar que a industrialização promovida pelo Estado Brasileiro com a ajuda do capital internacional teve apenas um pequeno impacto sobre a estrutura de poder do Estado. A autora argumenta que o processo de desenvolvimento da industrialização reestrutura a economia e o mercado de trabalho, mas não neutraliza o poder das elites tradicionais. Estas, mesmo não tendo o mesmo poder econômico que a burguesia industrial, instalam-se nas diversas instâncias estatais, utilizando-se dos recursos públicos para deter o poder político perpetuado através da linhagem familiar ou de apadrinhamento.

No desenvolvimento do capitalismo brasileiro, as elites tradicionais retiveram o poder, mesmo quando ocorreu a modernização econômica. A conquista dos direitos políticos por parte de toda a população, a ampliação dos canais de decisão e a garantia do direito de participação da sociedade organizada são alguns fatos que levam à mudança do papel das elites tradicionais no cenário político. Ocorre que no Brasil até 30, as elites tradicionais dominaram o estado como elites agrárias e com a ampliação da intervenção estatal na sociedade, essas mesmas elites foram instalando-se no interior dos aparelhos estatais com o objetivo de manter o poder local e influir decididamente na política nacional. (AVELAR, 1996)

Uma consequência disso é que o clientelismo político passou a ser uma característica predominante na forma de se fazer política no Brasil, principalmente no que se refere às políticas sociais como saúde, educação, habitação, saneamento básico. A política clientelística tem sido, durante toda a história republicana, a forma tradicional de se distribuir os recursos públicos no Brasil.

Os recursos estatais são apropriados pelas oligarquias regionais como forma de manutenção do poder de grupos políticos sobre toda a população. A relação que se estabelece é do tipo patrão-cliente, na qual as questões são resolvidas de forma particularizada, diretamente entre quem detém os recursos (e portanto, o poder) e quem deles necessita. É uma relação que muitas vezes alcança o nível da personalidade.

O sistema clientelístico perpassa as relações políticas no Brasil nos mais diferentes níveis. Nos municípios, a relação é entre os vereadores e seus cabos eleitorais, que por sua vez mantêm a influência em determinadas regiões da cidade e os votos dos eleitores. A negociação é direta e se faz em torno de gêneros de primeira necessidade, como roupas e alimentos ou em torno de alguma melhoria para determinado bairro.

Ao nível estadual, a prática dos deputados não é muito diferente, uma vez que o seu papel nas assembleias legislativas estaduais acaba sendo o de arrecadar recursos para serem aplicados na região que o elegeu e trocá-los por apoio da elite e votos da população.

No Congresso Nacional, a fórmula se repete, pois deputados e senadores cumprem o papel de "elos" entre os recursos federais a serem distribuídos no país e as elites políticas regionais. Tem maior prestígio quem con-

segue levar mais benefícios para seu estado. Os benefícios vão desde verbas em forma de recursos financeiros até participação em projetos de desenvolvimento, passando pela instalação de órgãos públicos e de empresas estatais nas regiões de influência dos membros do legislativo. O poder de distribuir empregos públicos e influenciar na nomeação de cargos de direção nos órgãos estatais, também é bastante disputado pelos parlamentares.

Porém, a relação clientelística não ocorre apenas entre os políticos e a população, mas sobretudo, é clientelística entre o poder executivo e legislativo, seja municipal, estadual ou federal. Os políticos ligados ao partido que está no poder têm muitos privilégios na distribuição dos recursos públicos em todos os níveis. O fato de pertencerem ao mesmo partido que detém o poder faz com que deputados e prefeitos consigam amplos investimentos para serem aplicados no desenvolvimento das regiões que representam.

Assim, o clientelismo tornou-se marca preponderante nas relações entre o Estado e a sociedade civil, um tema complexo e polêmico mas, que deve ser considerado em qualquer análise que se queira fazer de políticas públicas.¹²

¹² Hagopian (1986) mostra através de dados sobre os investimentos estatais que durante o período dos governos militares, o clientelismo foi estimulado como forma de manutenção do poder central que se aliava às oligarquias regionais, que por sua vez, mantinha o Estado sob seu controle. Machado (1987) ao estudar o período autoritário pós-64 no Brasil afirma que o clientelismo produziu muito mais escolas que a burocracia tecnocrata e o sistema militar permitiriam. As associações de moradores, por exemplo, que guiadas por motivos político-eleitoreiros, se colocam em nome dos "*interesses coletivos da comunidade*" têm desempenhado um papel importante no desdobramento das ações clientelísticas.

1.2. Democracia Social e Democracia Política

Margaret Keck, ao discutir a transição brasileira, coloca que os estudos a respeito dos processos de transição para regimes democráticos vivenciados pelos países latino - americanos nos anos 70/ colocam como problema teórico central, a seguinte questão:

“o que tornaria possível consolidar um sistema político baseado em regras de competição geralmente aceitas e em direitos de cidadania, em países caracterizados por uma evidente desigualdade social?” E mais ainda, é possível esperar que governos democráticos, cuidem da política social, ao mesmo tempo que se confrontam com a instalação de mecanismos que garantam a democracia política?” (KECK, 40: 1991).

Analisando a realidade brasileira não é fácil responder a tal questão, pois a relação entre democracia política e democracia social não é direta e nem linear. Gostaria de levantar algumas questões teóricas gerais sobre o tema, no sentido de compreender em que medida as políticas sociais são instrumentos de equalização da distribuição de riquezas, são instrumentos de controle da classe dominante sobre a dominada, ou ainda, são produto da luta dos trabalhadores.

Coloca-se aqui a clássica questão das relações entre capitalismo e democracia e o tema das relações entre democracia política e democracia social se manifesta como desdobramento da primeira.

Como já afirmei antes, a solução dada a esta questão diferencia-se conforme os distintos processos históricos vividos pelos diversos países. Assim:

"as alternativas em princípio abertas a "solução" de tal problema as quais fornecem, enquanto possibilidades postas ao menos no horizonte dos atores, os parâmetros dentro dos quais o jogo político se desenvolve, especialmente no caso de países capitalistas menos avançados- incluem: (1) o confronto revolucionário e a eventual supressão do capitalismo, (2) a repressão autoritária em que se extrema o compromisso do aparelho estatal com os do interesses do capital; e, finalmente, (3) algum tipo de equilíbrio e de compromisso democrático." (REIS, 164 :1989)

A forma em que se tem realizado mais cabalmente o compromisso democrático é a do *welfare state*, característico dos países europeus industrializados, principalmente nas décadas posteriores à Segunda Guerra.

Reis, no texto já citado, faz uma discussão dos conceitos de cidadania de Marshal e Habermas que considero importante. Partindo da idéia de cidadania desenvolvida por Marshall, a consagração dos direitos sociais surge como a culminação tardia de um processo no qual se dá previamente a afirmação dos direitos civis e dos políticos. O ponto principal das idéias de Marshall é que ele vê no desenvolvimento da cidadania, um processo de conquista e expansão dos direitos do cidadão, que se iniciaria com a eliminação dos cerceamentos básicos, passaria pela conquista do direito de participação, e culminaria no desfrute de forma igualitária dos bens produzidos pela sociedade.

Contraopondo-se à essa idéia, Habermas tem apontado a crise de legitimidade que se daria conjuntamente com a expansão do *welfare state* nos países de capitalismo avançado, onde o status e a postura do cidadão idealizado por Marshall se vêm substituídos pela condição e perspectiva de "cliente".

Numa outra perspectiva, desenvolvida principalmente por Offe, as políticas sociais são apresentadas como uma necessidade funcional do próprio capitalismo, constituindo um contraponto "não mercantil" inerente à lógica capitalista e portanto, presentes com maior ou menor êxito desde os primórdios do desenvolvimento capitalista.

Isso remete a uma outra questão: a dimensão do jogo entre deveres e direitos da cidadania, que por um lado, envolve um elemento igualitário e consensualista que identifica o indivíduo com um grupo e desencadeia ações de solidariedade e por outro, envolve um elemento de auto afirmação de cada membro de um mesmo grupo que tem seus interesses próprios, particulares e até contrários ao grupo.

Os conceitos "interesses" e "solidariedade" são muito bem definidos por Pizzorno.

"...os sistemas de solidariedade se contrapõem aos sistemas de interesses...A distinção deve fazer-se exatamente entre um sistema de ação com vistas ao interesse do ator e um sistema de ação com vistas à solidariedade entre os atores."

Um grande desafio colocado no processo político moderno corresponde em conciliar ou compatibilizar a tensão permanente resultante dos conflitos entre a afirmação dos interesses particulares e a definição de focos de solidariedade e identidades coletivas em diferentes medidas. Assim, fazer que a cidadania seja simultaneamente um foco de convivência igualitária e solidária dos agentes sociais e uma arena para a afirmação autônoma de objetivos ou interesses de qualquer natureza. (REIS, 1974)

Portanto, a definição das prioridades nas políticas públicas e consequentemente nas políticas sociais é resultado da ação política de grupos com valores, interesses e objetivos diversos e muitas vezes, conflitantes.

Gusso (1994) chama atenção para o equívoco de se pensar que o "balcão" das políticas sociais só tem dois lados: o do cidadão que pleiteia e o do Estado, autônomo e todo poderoso que atende. Há vários balcões e todos são poligonais; a maioria dos lados é ocupada por atores ou agentes sociais que vivem concretamente as situações sociais em diferentes condições e portanto, têm interesses distintos em mantê-las ou modificá-las e ainda força política diferenciada para fazer valer a sua vontade. Nos outros lados estão agentes ou organismos estatais, também com políticas, propostas e recursos financeiros e políticos diferenciados que a sociedade reconhece com autoridade e competência para intervir na dada situação.

No entanto é preciso questionar como ocorre esta intervenção; quem são os atores dessa intervenção; quais os canais pelos quais passam as decisões tomadas e as ações desencadeadas; quais as forças políticas que têm disputado esse espaço de intervenção, ou seja quais as formas de relações políticas estão sendo construídas pela sociedade brasileira.

Benevides (1994) coloca que num país como o nosso marcado por profundas desigualdades o debate sobre cidadania está diretamente associado à discussão sobre a "questão democrática" e sobre as possibilidades de transformação do Estado e da sociedade. Trata-se de aprofundar a democracia brasileira, aperfeiçoando os direitos políticos do cidadão no contexto da soberania popular, através de mecanismos da democracia direta, como o referendo, plebiscito e iniciativa popular, já incluídos na Constituição de 88.

Nesse sentido, a autora esclarece o sentido de democracia:

“é o regime político baseado na soberania popular, com respeito à regra da maioria, porém com pleno reconhecimento dos direitos das minorias e respeito integral aos direitos humanos”.
(BENEVIDES, 1994:12)

Ainda segundo Benevides, a cidadania se define pelos princípios da democracia e exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para expressão política como partidos, legislação e órgãos do poder público. A soberania popular requer a participação direta do cidadão no exercício do poder político definida como:

" cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política". (BENEVIDES, 1994:15)

A criação e o fortalecimento desses novos espaços é um processo histórico com avanços e recuos para todos os lados, refletindo a capacidade dos grupos ou atores políticos envolvidos na "luta".

O debate sobre políticas sociais está presente na ordem do dia mobilizando acadêmicos, políticos e militantes que discutem o problema relacionando-o com conceitos como participação, cidadania, democracia.

Demo (1994) sustenta a idéia de que os programas na área social não atendem às reais necessidades da população interessada, chegando mesmo à ampliação das desigualdades. Segundo o autor, o assistencialismo, ao contrário da assistência que é um direito do cidadão, cultiva o problema so-

cial sob a aparência de ajuda, desmobilizando o potencial de cidadania do assistido. Classifica a educação, principalmente a educação básica, como uma política participativa capaz de reduzir a pobreza política e promover a consciência cívica e a cidadania organizada.

Vieira (1992) afirma que tanto a política social como a econômica vinculam-se à acumulação capitalista e nesse sentido, a política social é o resultado das mobilizações populares para diminuir o grau de exploração ao qual os trabalhadores estão submetidos. As políticas sociais são expressão das relações sociais de produção capitalista que possuem esferas específicas de atuação: educação, saúde, habitação, etc..., por isso, não podem ser entendidas como serviços sociais, política e tecnicamente definidos, pois são resultados de conquistas historicamente determinadas pela ação organizada dos trabalhadores, ou seja, só existem políticas sociais porque existiram mobilizações populares.

Faleiros (1991) sustenta que a política social possui um fundamento ideológico, através do discurso de igualdade de oportunidades e de eliminação das desigualdades sociais. Define as políticas sociais como articulação entre os processos econômicos e sociais na perspectiva de obtenção de consentimento da população. Segundo o autor, a dinâmica da política social deve ser entendida e analisada a partir da seguinte ambigüidade: domesticação da força de trabalho na perspectiva das classes dominantes e ampliação dos direitos sociais, políticos e econômicos por parte dos trabalhadores.

No mesmo sentido, Jacobi afirma que:

"as políticas sociais são permeadas pelas contradições e tensões entre os imperativos da reprodução do capital e as necessidades

de reprodução da força de trabalho e o Estado torna-se interlocutor das demandas sociais dos diferentes movimentos reivindicatórios, assim como o agente indutor das políticas que regulam a dinâmica geral da sociedade". (JACOBI, 1992:6)

Acredito que a questão das políticas sociais está relacionada diretamente ao conceito de cidadania, tanto no sentido do exercício do direito de participar e opinar sobre as prioridades das ações desenvolvidas pelo Estado, como no sentido de ter seus direitos sociais, como educação, saúde, saneamento, segurança, assegurados pelo poder público. E a questão da cidadania no Brasil está condicionada às formas de consolidação da democracia que a sociedade civil e política têm como tarefa a cumprir.

1.3. Política social brasileira: uma breve caracterização

A história da construção do sistema de proteção social no Brasil reflete alguns paradoxos da política brasileira.

Os períodos de 1930/1945 e 1966/1971, se destacam como períodos em que a política social teve um crescimento acelerado no que diz respeito à criação de órgãos. No primeiro, há a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e a implementação das leis trabalhistas. No segundo período, ocorre, efetivamente, a organização dos sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação).¹³

¹³ Draibe (1988) apresenta a seguinte periodização do processo de constituição do Estado do Bem Estar Social Brasileiro: 1930/1943 - Introdução; 1943/1964 - Expansão fragmentada e seletiva; 1964/1977 - Consolidação Institucional; 1977/1981 - Expansão Massiva; 1981/1985 - Reestruturação Conservadora; 1985/1988 - Reestruturação Progressiva (ensaios); 1988/ - Definição do novo perfil (constituente).

É interessante notar que foi durante os períodos autoritários que as políticas sociais tiveram um maior impulso em termos de expansão quantitativa. Essa é uma característica do modelo de estado de bem-estar social brasileiro que deve ser levada em conta em qualquer análise de políticas sociais.

Em relação às políticas de atendimento à infância, a tendência é a mesma. Kramer (1982) constata que a preocupação do Estado com a criança pequena aumenta nos períodos autoritários, pois verifica-se que os órgãos de atendimento à infância foram criados entre 1930 e 1945, sofrendo reformulações administrativas a partir de 64, período em se instituíram, também novos órgãos destinados ao atendimento à criança. Segundo a autora, o discurso relativo à "causa" da criança aumenta nos períodos e se revestem de um caráter patriótico exacerbado.

No entanto, é preciso aprofundar melhor essa questão pois criar órgãos não significa necessariamente uma maior preocupação social e nem tão pouco a ampliação ou a melhoria do atendimento do serviços sociais básicos.

Porque então os governos autoritários criam órgãos?

Uma característica básica do estado autoritário é que ele é intervencionista ou seja, procura interferir em todas as instâncias da sociedade. Assim, o intervencionismo estatal se dá em todas as esferas, não só na produção quando o governo investe em infra-estrutura ou fecha o mercado, mas também nas políticas públicas. Embora de forma autoritária, existe uma preocupação com a política social que é implementada basicamente com dois objetivos: o primeiro é a política social enquanto constituição de uma infra-

estrutura ao processo de desenvolvimento econômico e o segundo como mecanismo de controle. Pode-se afirmar que ela tem um caráter político e um caráter econômico acoplado.

O Estado brasileiro desenvolveu uma forma de elaborar e implementar as políticas sociais - um Estado de Bem-estar social do tipo Meritocrático - Particularista Corporativo e Clientelista ¹⁴, que:

"parte da premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base no seu próprio mérito, seu trabalho, nas suas diferentes e particulares capacidades (profissional, mas também política). Reconhece, entretanto, a necessidade da intervenção da política social para corrigir parcialmente as grandes distorções que podem estar sendo geradas pelo mercado ou pela desigualdade nas oportunidades. O sistema welfare, por importante que seja, deve tão somente complementar as instituições econômicas e sociais". (Draibe, 1989:6)

O caso do atendimento à criança pequena é bem ilustrativo desse modelo: até recentemente a única legislação existente que tratava do direito à creche era a CLT que o garantia como mérito somente da mulher trabalhadora e a responsabilidade do seu oferecimento seria das empresas.

Porém, devido ao caráter excludente dessa forma de política social e à perversa estrutura de emprego e de salários vigentes no país, desenvolveu-se um denso esquema assistencial com projetos dirigidos a grupos específicos com o objetivo de "amenizar" as conseqüências da pobreza, que acabam por se relacionar à grandes contingentes da população. Os programas de su-

¹⁴ Draibe (1989) baseando-se na tipologia elaborada por Timun/Ascoli apresenta a seguinte descrição dos modelos de *welfare state*: (a) Welfare Residual; (b) Welfare Meritocrático Particularista- (b1) Corporativo, (b2) Clientelista; Welfare Institucional e analisa sua aplicabilidade ao caso brasileiro. Ver, também, Vianna (1991).

plementação alimentar dirigidos à população infantil pobre são um exemplo disso; as creches acabaram por assumir, também, esse caráter, pois diante da extrema pobreza que vivem as crianças que a freqüentam e, pela falta de clareza e de uma proposta pedagógica dos técnicos que ali trabalham, se tornaram um equipamento que pretende substituir as famílias por meio de ações assistencialistas voltadas à alimentação, saúde, cuidados com a higiene.

Assim, a assistência social usa um critério particular, o mérito ou o valor da necessidade para definir sua demanda. Não é qualquer um que se credencia aos serviços da assistência social, mas só aqueles a quem a sociedade reconhece como necessitados e desamparados. (SPOSATI, 1995)

A constituição de 88 estabelece que a assistência social tem por objetivos: a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice. Ao mesmo tempo, todos e ninguém são demandários da assistência social porque a maioria da população brasileira se compõe de necessitados sociais. Desloca-se o possível direito da cidadão, ou seja o direito à assistência, para o mérito da necessidade. O demandário dos serviços de assistência social passa ser o portador de alguma necessidade. A transmutação de direitos em benesses faz parte da cultura política com que o governo e a sociedade vêm tratando historicamente o trabalhador.

A assistência social é formada de um universo estilhaçado de organismos em cada uma das instâncias governamentais e entre elas. Os programas assistenciais cobrem um amplo espectro de atividades: da alimentação à moradia, do recém nascido ao idoso; do lazer à assistência jurídica.

Não se distinguem usuários que lhe sejam próprios daqueles já cobertos por outros programas sociais.

Sposati (1995) afirma que o sistema de proteção social do país cria duas cidadanias distintas: por um lado, aqueles trabalhadores registrados que são segurados pela previdência social e que podem contar com os serviços sociais das empresas e dos sindicatos e por outro, aqueles assistidos pelos programas de assistência social com caráter marcadamente filantrópico onde o peso político da população usuária é baixo. Os recursos não são visíveis à população, pois vão para as instituições que são os demandários mais diretos.

Assim, o sistema brasileiro de proteção social, avançou na trilha da suplementação por mecanismos assistencialistas, através de projetos que operam de forma precária, são vagamente definidos, descontínuos, e não institucionalizados.

No entanto, há que se considerar o tamanho e o peso das estruturas criadas para a manutenção desses serviços públicos, os profissionais e a burocracia envolvidos no trabalho, as verbas que lhe são destinadas, e a população atendida.¹⁵

Além disso, há o fato de que as políticas sociais são inegavelmente, o resultado de um processo de conquistas, derrotas e negociações que envolveram atores políticos diversos que vêm determinando a relação entre Estado e sociedade civil. Nos curtos períodos de vigência da democracia no Bra-

¹⁵ Alguns números ilustram bem a questão: o programa de merenda escolar, dirigido aos estudantes de 1º grau, atinge uma clientela de 30 milhões de estudantes, pretendendo distribuir gratuitamente, durante 200 dias por ano, uma refeição adequada em termos protéicos e

sil e nas "brechas" dos períodos autoritários, a sociedade organizada vem tentando romper com esse modelo apresentando propostas de políticas sociais que garantam maior participação nas decisões. Por isso mesmo, a reestruturação do sistema brasileiro de proteção social, esteve no centro da agenda das reformas dos anos 80.

1.4. A política da sociedade organizada no processo de redemocratização

Segundo O'Donnell (1989), os processos de transição para a democracia ocorridos nos países da América Latina implicam em duas fases a saber: a primeira que vai do regime autoritário até a instalação de um governo democrático; e a segunda, que vai da instalação deste governo até a consolidação da democracia com a vigência de um regime democrático que inclua as questões econômicas, políticas, sociais e culturais.¹⁶

Assim, é preciso analisar as duas últimas décadas da história do Brasil para se compreender o longo processo de transição pelo qual passou a sociedade brasileira desde o fim do regime militar até os primeiros governos civis.

As questões que pretendo discutir são as seguintes: *Qual o papel do Estado e da sociedade civil no processo de transição? Quais os limites e os*

calóricos (DRAIBE, 1995) e o sistema previdenciário brasileiro que é um dos maiores conhecidos, e tem mais de 30 milhões de segurados. (DRAIBE, 1989)

¹⁶ O autor coloca que a democracia política (ou poliarquia, segundo a definição de Robert Dahl) pode coexistir com diversos graus de democratização (e com a falta) nos planos econômico, cultural e social.

avanços dessa transição? Que tipo de democracia foi (está sendo) construída no país? Qual a relação entre democracia e políticas sociais?

O início da transição democrática brasileira pode ser localizado em 1974 quando a ARENA - partido que dava sustentação parlamentar ao regime, sofreu uma derrota nas eleições parlamentares e o presidente Geisel iniciou a abertura lenta e gradual do sistema político sob a tutela dos militares.

A transição brasileira para a democracia ocorre dentro dos limites impostos pelas características próprias do modelo de capitalismo implantado no país. Como já comentei, anteriormente, o processo de industrialização e urbanização desencadeado no país a partir de 30 e intensificado nos anos 50, não foi capaz de consolidar um regime democrático que garantisse as condições básicas de vida para a grande maioria dos brasileiros. A sociedade brasileira carrega o enorme peso da escravidão que marca profundamente as relações sociais e políticas que se estabelecem na forma do "*mandonismo*", ou seja, o autoritarismo não é característica apenas do regime militar pós-64, mas vem permeando as instituições brasileiras desde o período da colonização. Há uma história que tem determinado o próprio sentido de se fazer política no Brasil: uma atividade que é, quase sempre, privilégio das classes dominantes; que não se diferencia dos interesses privados dessas mesmas classes. É a fórmula da "*conciliação nacional*" predominante entre liberais e conservadores durante toda a nossa história.

Há que se considerar, também, que quando se inicia o período de transição é o momento do fim do "milagre econômico", ou seja, o país entra numa crise econômica que se anunciava desde 1979 e assume nítida ca-

racterística recessiva a partir de 1981, produzindo um declínio da coesão interna do regime e uma perda progressiva de sua capacidade de gerir a crise que se avolumava ano após ano. Alguns setores da burguesia sentiam-se prejudicados pois não compartilhavam dos frutos do desenvolvimento econômico da mesma forma que os especuladores do sistema financeiro e os banqueiros. A classe média que havia apoiado o golpe militar, mostra-se "*decepcionada*" com os rumos da política no país. Há um anseio por parte da sociedade no sentido de se ampliar os mecanismos de participação nas decisões do governo e a democracia torna-se o ponto de discussão mais importante do período.

O sentido da democracia a ser implantada no país não era claro e dividia as opiniões de conservadores, liberais e revolucionários. Apesar disso, o processo de "transição pelo alto" começa com o fim do AI-5, o restabelecimento do *habeas corpus* e da liberdade de imprensa, a anistia, a reorganização partidária, e as eleições diretas para governadores em 82.

O regime militar que com sua política de repressão aos partidos, sindicatos e qualquer outra forma de organização havia aniquilado com as instituições da sociedade civil, tenta "monitorar" a abertura política. O vazio institucional existente reflete-se, também, no momento da reorganização partidária, quando então surgem o PDS como o partido da situação e a chamada oposição divide-se formando o PMDB, o PTB, o PDT e o PT, sendo que os partidos comunistas permanecem na ilegalidade.

O caráter ambíguo e contraditório da transição brasileira vai se refletir quando o país todo se mobiliza a partir do final de 1983, na campanha pela eleição direta para presidente e o Congresso Nacional, em 1984, vota contra

a emenda *Dante de Oliveira* que sintetizava a vontade de milhões de brasileiros expressada nas praças públicas de todo o país. É a consagração do pacto conservador com a formação da Aliança Democrática composta pelo PMDB e PFL que apresenta Tancredo Neves como candidato a presidente da República no Colégio Eleitoral, tendo José Sarney como seu vice. Em 1985 essa dupla vence o outro candidato, Paulo Maluf, e inicia-se no país a chamada Nova República.

A transição lenta, gradual e segura, implementada pelas classe dominantes permitiu aos militares um desengajamento lento, possibilitando que os mesmos permanecessem influenciando significativamente os rumos da política e da economia no primeiro governo civil. Outra característica da transição brasileira é o grande número de políticos que haviam servido a ditadura e permanecem nos postos de comando do governo democrático. São os "notáveis", liberais ou conservadores, cujo exemplo máximo é José Sarney, ex-arenista, que com a morte de Tancredo assume a Presidência da República.

Mas, se é verdade que a transição é "monitorada" de cima, também é verdade que sua continuidade e o seu avanço progressivo não teriam sido possíveis sem as pressões nascidas na sociedade civil e dos partidos de oposição, que aos poucos, e com muita debilidade vão aprofundando o caráter da democracia a ser alcançada no país.

O espaço público, nos meados dos anos 70, começa a ser reconstruído muito timidamente na luta calada nos locais de trabalho e nos bairros. A partir do final da década, a sociedade brasileira vive momentos de intensas manifestações que mobilizam milhões de cidadãos em todo o país. Foi o

momento em que diferentes grupos sociais se organizaram para protestar contra o regime vigente, para pedir "Diretas-já", para reivindicar aumentos salariais e sobretudo, melhores condições de vida.

Por um lado, foi um momento de expressão das forças sociais acumuladas durante o período do arbítrio; e de outro, os movimentos sociais manifestam-se como forma de resistência e luta frente aos graves problemas econômicos e sociais que se agravavam: recessão, desemprego, criminalidade, poluição, mortalidade infantil.

No campo das políticas sociais, o país herda do período autoritário, um sistema nacional público (ou estatalmente regulado) nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência e habitação, com estruturas organizacionais com alto grau de sofisticação técnico-burocrático, que pretendia inaugurar uma política de atendimento de massa.¹⁷ Contudo, excluía a população do processo de decisão e, efetivamente, não foi capaz nem sequer de atenuar a situação de pobreza da maioria da população brasileira.

A elaboração da nova Constituição Brasileira é vista pelos setores populares como um momento oportuno para se tentar algumas medidas que mudassem essa situação. O processo constituinte foi um espaço de luta onde foram apresentadas propostas através das emendas populares que

¹⁷ No que se refere à assistência à criança, foram criados, no período: o INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), Programa Nacional de Alimentação Nacional, Programa Nacional de Alimentação do Pré-Escolar, Projeto de Atendimento ao Pré-escolar (PROAPE), a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-estar do Menor, além de vários projetos implementados pela LBA, que passa a dar prioridade à criança. Em relação à educação pré-escolar, é criado no âmbito do MEC, em 1974, o primeiro grupo de trabalho destinado a regulamentar as categorias de atendimento por faixa etária. Em 75, é criado o COEPRE - Coordenadoria de Educação Pré-escolar.

reuniram milhares de assinaturas em defesa da saúde, educação, Reforma Agrária, direitos sindicais e outros.

Na questão da infância, a Comissão Nacional Criança e Constituinte, formada por sete ministérios e oito organizações não governamentais promoveu ampla campanha de conscientização dos direitos da criança na sociedade brasileira. Foi organizado o movimento "Criança e Constituinte" com comissões em todo os estados da federação e que realizou atos, passeatas com a participação principalmente das próprias crianças.

Mais de 1.270.000 assinaturas coletadas em todo o país por profissionais, instituições públicas e não-governamentais e movimentos organizados da sociedade civil apresentaram ao Congresso uma proposta que contemplava o direito à educação infantil (0 a 6 anos de idade), como um direito da criança, uma opção da família e um dever do Estado. Constava, também, a idéia do caráter educativo das creches, incluindo essa modalidade de atendimento no sistema educacional.

No entanto, a elaboração da Constituição encontra o Brasil mergulhado numa profunda crise política e econômica; o Governo da Nova República tentava insistentemente o "pacto social", porém a proposta não avançou, uma vez que os empresários não abriam mão da margem de lucro, o Estado não conseguia resolver nenhum dos seus sérios problemas, como a dívida interna, e os trabalhadores estavam concentrando esforços no fortalecimento de suas entidades sindicais, tal como a CUT.

Na avaliação de Fiori, coube ao governo Sarney, conviver com uma difícil transição jurídico - política, profundamente afetada pela crise do estado e o esgotamento da estratégia desenvolvimentista. Segundo o autor:

"Neste ponto encontra-se a especificidade da transição democrática brasileira; ela coincide e interatua de forma extremamente complexa com uma crise de estado orgânica, que sinaliza o possível esgotamento do projeto desenvolvimentista na forma em que foi concebido e sustentado a partir de 1930 no Brasil." (FIORI, 1990:141)

Com a nova Constituição há conquistas legais significativas no campo social e de direitos trabalhistas, porém, a concretização dessas propostas por meio de implementação de políticas públicas não ocorreu de forma imediata.

1.5. A política social no período da transição democrática

A transição política que se operou entre o Regime Militar e o Regime de Direito Democrático no Brasil tinha como desafio saldar a imensa dívida social contraída nas últimas décadas em função da modernização da economia brasileira, pautada numa política estatal que deu ênfase à reprodução do capital, excluindo a maioria da população dos benefícios desse crescimento.

Com a abertura do sistema político, desde meados da década anterior, e apoiadas em patamares crescentes de associativismo e organização, ampliam-se e manifestam-se demandas sociais, iniciando-se aí o movimento que afinal desaguará na demanda mais global por reforma do sistema de proteção social.

Com a vitória de setores oposicionistas (prefeitos e Governadores), em 1982, vão sendo postas em prática iniciativas bastante diversificadas de

reordenamento de algumas áreas de ação social nos estados e municípios, acumulando-se desde então experiências de ação pública, em particular as alternativas de baixo custo, com descentralização na gestão, participação popular, inclusive na produção e gestão de bens e serviços, que passam a integrar propostas de reorganização de políticas sociais. Particularmente no atendimento de crianças de 0 a 6 anos de idade, generalizam-se as propostas de “*creches comunitárias*”, “*mães crecheiras*”, e outras em que o poder público entra com recursos e a comunidade participa como mão de obra.

Entre 1983 e 1984, com o adensamento do movimento oposicionista e das *Diretas-já* e sob o arco conciliador de alianças que desembocará na candidatura e eleição de Tancredo Neves, estabeleceu-se uma estratégia que deveria conciliar um programa não recessivo de estabilização, uma política ativa de desenvolvimento econômico (com o aumento do nível de emprego), elevação salarial e desconcentração de renda com um programa de combate à pobreza com atuação mais decidida e concentrada sobre as áreas e populações pobres e miseráveis.

A partir de 86, o processo Constituinte canaliza as discussões das propostas dos movimentos organizados e aprofunda a discussão em torno das reformas de cada subsistema de políticas sociais. A Constituição de 88 consagra novos direitos sociais e princípios de organização da política social, os quais, pelo menos no nível das definições, alteram a estrutura anterior do estado de Bem-estar no Brasil. Entre 88 e 89 tem início a produção da legislação complementar, que até hoje ainda não terminou. Com o fim do governo Sarney, encerra-se um ciclo de impulsos reformistas, cujo resultado no nível

da legislação, foi a ampliação significativa dos direitos sociais. (DRAIBE,1995)

A problemática da infância também esteve presente nas manifestações da década de 80, resultando num ordenamento legal e na afirmação de uma nova doutrina da infância na qual a criança deixa de ser vista como objeto de tutela e passa a ser um sujeito de direitos.

A constituição de 88 reordena os preceitos legais e lança bases para a implementação de novas políticas sociais para a infância. Dentre as principais inovações, destacam-se:

- a obrigatoriedade do Estado de promover programas de assistência integral à saúde da criança (Artigo 227, parágrafo 1);

- o direito à assistência social mediante a proteção do Estado à família, à maternidade, à infância e o amparo às crianças e adolescentes carentes (Artigo 203, incisos I e II);

- o estabelecimento do direito à creche e à pré-escola e o dever do Estado em oferecê-las no âmbito da educação (Artigo 208);

- a proteção previdenciária que assegura o salário família aos dependentes, as licenças às gestantes e à paternidade e a ajuda e manutenção dos dependentes do segurados de baixa renda (Artigo 201, Incisos I e II);

- a proibição de quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação, garantindo os mesmos direitos aos filhos havidos ou não da relação do casamento ou por adoção (Art.227, Inciso VII, Parágrafo 6);

- a introdução de um capítulo especial da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso (Título VIII, Cap.VII).

Merecem destaque ainda, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei federal n 8.069/90), a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n 8.742/93), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, bem como a reestruturação dos serviços de saúde decorrentes da implementação do Sistema Único de Saúde.

São lançados os seguintes programas:

- Programa de Suplementação Alimentar (PSA), dirigido à crianças de 0 a 6 anos, dentro do INAN;
- Programa Primeiro a Criança, dentro da LBA, que incorporava o PCA e o Projeto Casulo e integrava todas as ações da LBA;
- Projeto Irmãozinho, lançado pela FAE e destinado ao pré-escolar com irmãos matriculados nas escolas;
- Programa Nacional do Leite para crianças carentes (PNL), confiado à recém criada Secretaria de Ação Social e Comunitária da Presidência da República (SEAC).

Toda essa legislação, seguindo a tendência mais geral consagra os princípios de descentralização administrativa com ênfase no papel do município e na parceria com a sociedade civil.

No caso do atendimento à infância, o exemplo mais significativo é a expansão da rede de creches municipais, que paulatinamente vão sendo transferidas das secretarias de assistência social para as secretarias de educação. A parceria com a sociedade civil é uma característica marcante nos programas de atendimento à criança pequena, mesmo antes da Constituição de 88. Porém, como os convênios se resumem ao repasse de verbas ou "empréstimo" de pessoal, a proposta prevê um maior acompanhamento do

setor público principalmente no sentido de se garantir o cuidado e a educação de boa qualidade.

O princípio da democracia participativa resulta na determinação da criação de conselhos nos quais têm assento representações de organizações não governamentais e representante dos órgãos públicos. A criação dos Conselhos Municipais de Educação, de Saúde, dos Direitos da Mulher, dos Direitos do Negro, bem como, dos Conselhos Tutelares são indicadores da tendência "conselhistas" que se percebe no período pós-88.

Na prática, esse reordenamento constitucional irá se transformar em políticas sociais efetivas adquirindo formas diversas de acordo com o grau de organização da população, do compromisso dos dirigentes estaduais e municipais, ou seja, de acordo com as formas de articulação das forças sociais envolvidas no processo.

Na segunda parte desse trabalho, pretendo analisar o caso específico do estado de Mato Grosso do Sul no sentido de entender como as políticas sociais dirigidas às crianças de 0 a 6 anos de idade foram implementadas pelo governo estadual numa conjuntura em que o poder econômico estava vinculado à posse da terra; o poder político estava em disputa pelas diversas facções da classe dirigente, principalmente por se tratar de um estado novo; e a sociedade civil dava passos tímidos no sentido de uma organização mais consistente.

2. POLÍTICA E POLÍTICAS EM MATO GROSSO DO SUL

Mato Grosso do Sul é um estado relativamente novo; foi criado pelo governo Geisel através da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977 e sua instalação propriamente dita ocorreu no ano de 1979 com a indicação do governador e a eleição dos deputados estaduais e federais.

Neste capítulo pretendo fazer uma análise das forças políticas que atuavam no estado de Mato Grosso do Sul, no momento de sua criação (1978/79) e nas eleições de 1982 e 1986. Para tanto, utilizo como fontes as propostas de governo elaboradas no período e teses e dissertações de pesquisadores, principalmente da UFMS, que tratam de temas como política e história regional.

Pretendo ainda, analisar a composição política e o plano de trabalho das secretarias e órgãos estaduais ligados à educação e à assistência no sentido de compreender como as políticas sociais destinadas às crianças de 0 a 6 anos de idade foram pensadas e como se articularam com a forma de se fazer política no estado.

2.1 A criação do estado de MS: forças políticas

O movimento separatista, levado pelas elites latifundiárias do sul do Mato Grosso, remonta ao final do século passado. As diferenças econômicas e sociais entre o sul e o norte do antigo Mato Grosso, foram se intensificando como consequência da forma diferenciada de ocupação que ocorreu em toda a grande extensão territorial do estado. Os grupos políticos do sul do estado,

há muito desejavam a criação de uma nova unidade da federação e, aos poucos, foram disseminando tal idéia entre a população geral.

A penetração da soja no cone sul do antigo estado de Mato Grosso, principalmente a partir do final dos anos 60, provocou mudanças significativas na economia da região. Com a intensificação do plantio da soja, a agricultura passou a assumir progressivamente um caráter nitidamente comercial. O antigo agricultor ou pecuarista foi cedendo lugar à empresa rural moderna. A mecanização do plantio da soja promoveu a industrialização do campo. (OLIVEIRA, 1994)

Assim, com a criação do estado de MS, a nova unidade da federação teria um papel importante a cumprir, qual seja, colocar o setor básico de sua economia, a agropecuária, em condições de contribuir com a estratégia nacional de desenvolvimento, ajudando a reduzir o déficit na balança comercial e abrindo novas frentes na conquista de mercados externos.

A divisão do estado de Mato Grosso, além de contemplar os anseios econômicos e políticos dos divisionistas do Sul, fazia parte do conjunto de mudanças que o governo da ditadura militar desenvolvia no sentido de se prolongar no poder. Assim, a criação de mais uma unidade da federação sob seu controle político, ampliava a base parlamentar do regime que dava sustentação ao projeto da "abertura lenta, gradual e segura".

Mato Grosso do Sul nasce em condições privilegiadas por estar localizado próximo aos grandes centros econômicos do país como São Paulo, Minas Gerais e Paraná e possuir fronteiras internacionais com o Paraguai e a Bolívia. O discurso oficial falava em um "estado modelo" e ressaltava a im-

portância que o novo estado iria desempenhar principalmente no setor agropecuário.

O novo estado herda, também, as antigas lutas pelo poder local. As disputas entre os grupos políticos dominantes no sentido de se ter o controle do estado, fizeram com que em menos de dois anos de criação, três governadores fossem impostos pelo governo central com ingredientes de muita manobra política e nenhuma participação da sociedade civil nas decisões. Essa questão pode estar relacionada com a prática posterior de alternância no poder, característica predominante no estado.¹⁸

O Estado é criado em 1977, mas sua instalação oficial ocorre somente em janeiro de 1979 com a posse dos deputados constituintes eleitos em 1978 e de Harry Amorim Costa, designado como o primeiro governador do estado na tentativa de conciliar as divergências internas existentes na ARENA¹⁹.

No entanto, a luta dos políticos locais pelo controle do estado continuou e em 12 de junho do mesmo ano de sua nomeação, Harry Amorim foi exonerado pelo então Presidente da República, Gal. João Batista de Figuei-

¹⁸ O estado de MS tem três nomes que vêm se revezando na chefia do Executivo Estadual: Pedro Pedrossian foi governador uma vez por indicação do Governo Central (80-83) e uma vez por eleição (91-94); Marcelo Miranda foi uma vez indicado e uma vez eleito (de 87-90); Wilson Barbosa Martins foi duas vezes eleito governando de 83 a 86 e é o atual governador do Estado.

¹⁹ Na assembléia Legislativa estadual, os onze deputados eleitos pela ARENA, em 1978, estavam divididos em três facções: 6 eram ligados ao grupo de Pedro Pedrossian; dois ao grupo chamado "renovador", articulado pelo deputado federal Levy Dias; e dois ao grupo denominado "ortodoxo". (BITTAR, 1992)

redo. A nomeação de Marcelo Miranda para o cargo de Governador do Estado evidencia a influência da facção arenista do senador Pedro Pedrossian²⁰.

Mas o fato de pertencerem ao mesmo grupo não impediu que as divergências se acirrassem e nem que Pedro Pedrossian desistisse da idéia de ser ele, o governador do novo estado. Assim, valendo-se do seu respaldo político nas bancadas federal e estadual eleitas em 1978, Pedrossian articula com o governo federal a derrubada de Marcelo Miranda e consegue a sua nomeação para a chefia do Executivo Estadual.

O governo de Pedrossian (1980-83) é marcado por um estilo de governo extremamente centralizado e autoritário, por uma política de arrocho salarial e de arbitrariedades contra o funcionalismo público. A prática era, por um lado, desmobilizar qualquer tentativa de organização sindical ou popular que questionasse a política vigente, e de outro, utilizar a máquina estadual contratando indiscriminadamente funcionários, com vistas às eleições de 1982.

O movimento sindical dos professores, por exemplo, que estava intensificando sua organização e luta, inclusive, com a realização da primeira grande greve, foi duramente perseguido. O governo do estado chegou a criar uma entidade sindical paralela com apoio financeiro, político e estrutural, na intenção de provocar a divisão no movimento e o enfraquecimento da

²⁰ Pedro Pedrossian contava com o apoio de seis dos onze deputados estaduais eleitos pela ARENA; quatro dos seis deputados arenistas da bancada federal do estado; contava ainda com adeptos, no partido da oposição: três deputados estaduais e um federal. Além, da sua influência, enquanto senador do estado. (idem)

FEPROSUL.²¹

Por outro lado, com a criação do estado, o processo de crescimento populacional que já ocorria desde os anos 70, acelera-se com elevado grau de urbanização (67,1% da população vivendo nas cidades), embora a economia continuasse sendo predominantemente primária. A expansão demográfica atinge a taxa de crescimento de 3,23% ao ano, sendo de 7,4% no meio urbano.

Aliado a esse aumento populacional, observa-se à péssima distribuição de renda interna estadual com 81% da força de trabalho com rendimentos de até 3 salários mínimos regionais além de uma forte concentração fundiária como pode ser visto na tabela a seguir:

1. Distribuição fundiária em MS

	1970	1975	1980
até 100ha	77,8%	74,4%	62,4%
de 1.000 a 9.900ha	7,3%	7,7%	11,0%

Fonte: Diretrizes da Ação do Governo-1983/1986

Diante dessa conjuntura de desigualdade econômica, lutavam e cresciam as organizações sociais e sindicais que visavam modificar essa estrutura. A oposição organizava-se e as eleições de 1982 representaram um marco político significativo para o avanço das liberdades democráticas.

No estado de Mato Grosso do Sul, as forças oposicionistas concorreram divididas em três candidaturas: Antonio Carlos de Oliveira, pelo PT;

²¹ A FEPROSUL- Federação dos Professores de Mato Grosso do Sul, era a entidade estadual que congregava as associações municipais de professores. Após a Constituição de 88, ocorre a sindicalização do funcionalismo público, as associações se transformam em sindicatos municipais e a FEPROSUL em FETEMS- Federação dos Trabalhadores em Educação de MS.

Wilson Fadul, pelo PDT e Wilson Barbosa Martins, pelo PMDB, que naquele momento era uma frente de oposições composta por três correntes: 1) a dos liberais progressistas que expressava as forças políticas que fundaram o MDB e aglutinava os chamados "históricos" vinculados aos Barbosa Martins; 2) a dos liberais conservadores, formada pelos dissidentes da ARENA/PDS como Canale, Rachid, Fragelli, Ramez Tebet e 3) a dos comunistas, militantes do PCB e PC do B, que defendiam a tese da frente democrática e do voto útil.

As forças conservadoras mantiveram-se unidas em torno da candidatura de José Elias, que concorreu pelo PDS e com o apoio de Pedro Pedrossian. (FERREIRA, 1992)

Assim como em outros dez estados da federação, em MS é eleito um governador da oposição, cujo partido naquele momento, expressava propostas de mudanças na estrutura política, econômica e social do país.

Nos limites desse trabalho, pretendo analisar a composição dos dois governos eleitos em MS, em 82 e 86, ambos do PMDB, a fim de compreender a relações entre as políticas sociais implementadas no período e a questão da redemocratização e ampliação do espaço de participação popular.

2.2. O 1º governo eleito: composição e secretarias

A eleição de Wilson Barbosa Martins teve um significado político importante para o estado, pois na primeira eleição para governador no país depois de 17 anos de nomeações e intervenções federais, e primeira eleição

do novo estado, assumia o Executivo Estadual um governador do partido da oposição, após uma campanha eleitoral em que os governos estadual e federal tinham abertamente usado de todos os recursos para eleger o candidato da situação. Além disso, representa o estabelecimento da normalidade institucional em Mato Grosso do Sul com o fim da intervenção federal e do "troca-troca" de governadores. A vitória por uma pequena margem de votos foi festejada como um passo decisivo na construção da democracia no estado e no país. A expectativa que se criou em torno do novo governo eleito era grande, uma vez que a participação popular durante a campanha havia sido intensa com o engajamento de várias entidades e organizações da sociedade civil.

O governador eleito, Wilson Barbosa Martins, era descendente de uma das famílias mais tradicionais do estado, cujos interesses estavam ligados à propriedade fundiária, mas que tinha uma trajetória política orientada por idéias liberais. Advogado formado pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco, foi a maior expressão da corrente progressista da UDN na região sul do antigo estado de Mato Grosso. Em 64, posicionou-se contra o golpe militar defendendo o Estado de Direito e teve seus direitos políticos cassados em 1969. (ROCHA, 1992)

O PMDB caracterizava-se nacionalmente como uma frente e não como um partido. Era uma composição de forças heterogêneas que se conjugaram contra a ditadura no país e em Mato Grosso do Sul, contra Pedro Pedrossian. Assim, o PMDB do governador Wilson Martins era uma frente bastante ampla que abrigava desde liberais até políticos oriundos da ARENA repre-

sentantes da burguesia rural conservadora, além dos militantes de esquerda, cujos partidos permaneciam na ilegalidade.

A composição de um governo que respondesse a interesses tão diversos, não era tarefa simples e a fragilidade da frente democrática revelou-se já por ocasião da eleição da presidência da Assembléia Legislativa, quando o PMDB, apesar de ter maioria não elegeu o presidente da casa, pois um de seus deputados - Jesus Gaeta - não votou no candidato do partido.

A composição do Executivo Estadual procurou contemplar as correntes do PMDB na proporção do poder de cada uma: as secretarias de maior peso, como as de Fazenda, Obras Públicas, Administração e Planejamento ficaram com os setores conservadores do partido que detinham a máquina partidária. Enquanto que secretarias como Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Segurança Pública e Justiça foram destinadas aos setores mais à esquerda do partido. (BITAR, 1992)

O primeiro governo do PMDB definiu-se como um governo democrático, cujos princípios estavam voltados para objetivos de ordem social e política. Um governo cujas ações baseavam-se nos seguintes princípios:

- adoção do planejamento participativo e sistêmico, como método e instrumento de integração, celeridade e racionalização da administração pública;
- "- ênfase e predominância do interesse social na prestação dos serviços públicos, com prioridade aos mais carentes;
- **descentralização** das atividades administrativas e executivas do governo e **desconcentração espacial** de suas ações, delegando a **execução** de projetos e atividades, **em particular na área social**, sempre que possível e desejável ou **porque se mostre mais**

econômica e eficaz, às entidades privadas, às associações comunitárias ou aos municípios. (grifos meus) ²²

A intenção do Poder Executivo era

"buscar os melhores níveis de qualidade de vida para todos os segmentos da população, conferindo ao desenvolvimento o máximo de conotação qualitativa tendo em vista o bem estar integral"

²³

Em função dessa escolha política, o governo eleito colocava os setores sociais mais desfavorecidos entre as suas grandes prioridades. No entanto, é interessante observar que essa preocupação estava diretamente condicionada às necessidades de racionalização, descentralização e economia de verbas públicas. A elaboração e implementação das políticas sociais estariam submetidas a essas condições, que com certeza representavam limites bastante estreitos, principalmente diante da gravidade dos problemas sociais a serem enfrentados.

Nos limites desse trabalho, nos interessa compreender como esses princípios gerais que norteavam o governo Wilson foram transformados em políticas sociais, especificamente as políticas de educação e assistência voltadas à criança pequena. Portanto será analisada a composição das Secretarias de Educação, de Desenvolvimento Social, e o da Fundação de Assistência de Mato Grosso do Sul (FASUL).

²² Cf. "Diretrizes de Ação do Governo 1983/1986", p.82

²³ Idem, p.28.

2.2.1. As contradições da Secretaria de Educação

A indicação do titular para a Secretaria da Educação não atendeu as expectativas dos professores e causou um sério problema que perdurou durante todo o governo. Ocorre que a categoria do magistério, que era a maior e mais bem organizada do estado, havia encaminhado ainda durante a campanha eleitoral, um documento onde solicitava, dentre outras questões referentes à educação, que a escolha do Secretário de Educação e dos Agentes Regionais de Educação²⁴ deveria ser a partir de consulta aos professores, através da FEPROSUL. Assim, a entidade que havia participado ativamente da campanha do candidato do PMDB encaminhou ao governador eleito uma lista com cinco nomes para apreciação e futura nomeação.

No entanto, o governo avaliou que o melhor nome para conduzir o programa de educação seria o do advogado Leonardo Nunes da Cunha, também representante das forças liberais que integravam o governo, mas que não constava na lista entregue pelos professores. Tal atitude contrariou a FEPROSUL e a categoria dos professores em geral e, dificultou bastante todas as ações posteriores da Secretaria de Educação.

As ações da Secretaria de Educação foram marcadas por contradições: por um lado, o secretário de educação tinha uma postura "liberal", era assessorado por técnicos ligados a setores de esquerda, inclusive militantes do PCB, que tinham um discurso de cunho democratizante, defendiam a par-

²⁴ As Agências Regionais de Educação são instâncias da SEE responsáveis pela implementação da política educacional do estado nas respectivas regiões.

participação das entidades da sociedade civil na elaboração do plano educacional e acreditavam na educação como meio de mudanças. Tanto que setores mais conservadores do próprio governo, aliados à imprensa local fizeram oposição sistemática às ações da Secretaria procurando vincular o nome do secretário aos "comunistas", sempre com um caráter pejorativo.

Por outro lado, os problemas colocados no dia a dia, vivenciados pela população em geral e, em particular, pela categoria dos professores, cujas necessidades de melhoria de salários e de condições de trabalho eram imediatas, evidenciavam que apenas o discurso e o desejo de mudanças não seriam suficientes.

Os problemas da educação sul-matogrossense não eram poucos: a rede de primeiro e segundo graus contava com 578 estabelecimentos urbanos e 1.199 rurais. À administração estadual pertenciam 16% dos estabelecimentos, com 48% das salas de aula. Os governos municipais mantinham 77% dos estabelecimentos, com 36% das salas de aula. Na zona rural a participação mais significativa ficava com as administrações municipais com 98% dos estabelecimentos e 89% das salas de aula. Em termos de alunos matriculados, o governo estadual era responsável por 65% das matrículas de 1º e 2º graus. A educação pré-escolar era a não-formal, ministrada através de programas de baixo custo operacional para crianças carentes das periferias urbanas que atingiam cerca de 6 mil crianças em 54 municípios.²⁵

²⁵ Cf. Diretrizes de Ação do Governo 1983/1986, p. 66.

De acordo com o censo de 1980, Mato Grosso do Sul possuía cerca de 192 mil analfabetos, 24% da população; sendo que na zona urbana o percentual era de 18% e na rural elevava-se para 36%.

A falta de escolas era evidente, principalmente no meio rural, e a má distribuição da rede física no meio urbano fazia com que os estabelecimentos de ensino fossem obrigados a funcionar em condições de superutilização, com turnos intermediários, salas improvisadas e superlotadas. O corpo docente da rede estadual totalizava 7.868 professores, sendo 78% considerados habilitados, ou seja com alguma formação pedagógica, e 18% eram leigos. Segundo uma projeção da Secretaria Estadual de Educação, previa-se que em 1984 a população escolarizável seria de 350.047 crianças de 0 a 14 anos com a perspectiva de se maticularem 235.447, ficando fora das sala de aula, 103.551, o equivalente a 30% da população. Além disso, os dados sobre evasão e repetência também eram bastante preocupantes: no período de 1979/82, 47% dos alunos da zona urbana e 83% da zona rural não conseguiram concluir os primeiros anos do 1º grau.²⁶

O quadro da educação pública sul-matogrossense agravava-se ainda mais pois, além desses problemas, no início do governo Wilson Martins, os professores se encontravam em greve por falta de pagamentos, as contas bancárias da Secretaria de Educação estavam bloqueadas pelo MEC por falta de prestação de contas e a liberação de recursos, paralisada.

Diante dessa situação, o documento "Diretrizes de Ação do Governo 1983-1986" coloca que a educação deve:

²⁶ idem, p.68.

"ser um vivo e dinâmico processo, superando assim, os problemas sociais e possibilitando ao povo conquistar as suas aspirações, através do exercício pleno da liberdade e democracia..... A educação e o treinamento de mão de obra permitirá a longo prazo, melhorar o perfil da distribuição de renda, a partir do democrático processo de ascensão social." (p.65)

Essas afirmações evidenciam uma concepção de educação como investimento e como instrumento de ascensão social. Há uma retomada das idéias liberais, da teoria do capital humano e da idéia da educação como solução para os problemas sociais.

A política educacional do governo Wilson, intitulada "Educação para a Democracia", pretendia ser o resultado de um amplo debate com as organizações da sociedade civil. A Secretaria de Educação elaborou um documento que tinha por objetivo estimular a discussão acerca dos problemas educacionais do estado. A intenção era recolher, a partir das discussões realizadas nas escolas e Encontros Regionais, sugestões e propostas que seriam utilizadas como subsídios para o "I Congresso de Educação para a Democracia", realizado em Campo Grande, de 12 a 14 de novembro de 1983.

O Congresso contou com a participação de 188 delegados eleitos, formados por 50% de pais e alunos e 50% de professores e administradores escolares. Além disso, 42 entidades, entre sindicatos rurais e urbanos, Centros e Diretórios Acadêmicos, Subseções da OAB manifestaram seu apoio à iniciativa de se elaborar uma proposta educacional com a participação da sociedade civil. Foram aprovadas moções de apoio à greve dos Metalúrgicos do ABC paulista; de apoio à Campanha pela Eleição Direta para Presidente

da República; contra a ingerência do FMI na política econômica do país; pela Paz Mundial.²⁷

As deliberações do I Congresso deram origem ao II Plano Estadual de Educação, publicado em 15 de março de 1985, na data em que se completavam dois anos do governo Wilson.

A questão da *participação* estava marcadamente presente nas propostas educacionais e resultaram em alguns projetos da Secretaria Estadual de Educação, tais como: a participação de professores, alunos e da comunidade escolar na discussão dos problemas e das propostas educacionais, a participação da escola na escolha de seus dirigentes, a participação dos professores e dos estudantes no Conselho Estadual de Educação, a criação de um fundo de manutenção que ela mesma administraria segundo suas prioridades e necessidades imediatas.

O II Plano estadual de Educação, denuncia a escola pública como instrumento do poder dominante, mas reconhece que como

"...a escola não é puro reflexo do sistema....., ela pode ensejar uma educação voltada para as transformações e para a concepção de homem como sujeito da história....conforme a situação e as exigências do momento, mas sempre com vistas à construção de uma sociedade mais justa."²⁸

²⁷ Cf. I Congresso Estadual Educação para a Democracia, 1983, p. 23, 24, 25, 26.

²⁸ Cf. II Plano Estadual de Educação, p.11.

Ainda segundo o II PEE, a democratização da escola pública implicava além da participação da comunidade escolar no processo decisório, o ingresso à escola por todas as camadas da população, a garantia da efetivação das oito séries do 1º grau e o acesso ao saber historicamente produzido e acumulado pela humanidade. É nesse momento que a SEE propõe debater pela primeira vez, a importância entre os fatores: entrada e permanência, quantidade e qualidade. (Rocha, 1992)

Na terceira parte desse trabalho, pretendo retomar a análise do II PEE quanto aos aspectos que se relacionem com a política de educação pré-escolar implementada pela Secretaria Estadual de Educação no período.

2.2.2. A breve atuação da Secretaria de Desenvolvimento Social

A Secretaria de Desenvolvimento Social - responsável pelas questões ligadas à Cultura, ao Desporto, ao Trabalho e à Ação Social - foi organizada em dois departamentos: O Departamento Estadual de Promoção e Assistência Social e o Departamento Estadual de Trabalho. O Departamento de Promoção e Assistência Social estava subdividido em duas seções: Diretoria de Promoção e Integração Comunitária e Diretoria de Bem Estar Social, esta última responsável pelos programas de atendimento ao menor.

Conforme dados do documento "Diretrizes da Ação do Governo", em 1983, atuavam no estado 151 entidades voltadas para o atendimento a menores, aos idosos e às comunidades. Desse total, 64 estavam cadastradas na Secretaria e 23 recebiam auxílio técnico e financeiro através de recursos vindos da Funabem. Existiam no estado, 5 postos de encaminhamento ao

trabalho, 2 centros de triagem e 5 mini-usinas para a produção de leite de soja, mantidos diretamente pela Secretaria.

Ainda segundo o citado documento, a partir da proposta de elevar o bem-estar da população e alcançar o desenvolvimento integrado, a população é chamada a participar como elemento ativo do processo de mudança social em busca de soluções alternativas para seus problemas. A secretaria tinha a seu cargo os seguintes projetos:

- "Implantação e Implementação das Unidades Operacionais - esse projeto será executado com recursos do Tesouro do Estado e visa dotar as unidades operacionais de equipamentos mínimos indispensáveis ao atendimento ao homem em seu próprio meio;
- Reforma das Unidades Operacionais - tem por objetivo recuperar os prédios das unidades operacionais que apresentam deficiências e necessidades de reparos em suas instalações;
- Apoio às ações para o Desenvolvimento Social - visa racionalizar as ações e maximizar recursos, promovendo o apoio às instituições públicas e privadas para o desenvolvimento social;
- Programa Estadual de Bem-Estar Social - objetiva criar condições para o atendimento aos migrantes carentes e à população de baixa renda, favorecendo a integração social desse contingente populacional no seu local de passagem ou destino. Visa também melhorar o nível de vida do menor e da sua família, através de orientação e da utilização de recursos e serviços existentes na comunidade". (p. 83)

A política proposta pela Secretaria de Desenvolvimento Social está de acordo com as diretrizes mais gerais da política do governo Wilson cujo projeto, como destacamos no item 2.2, baseava-se na descentralização das ações com estímulo à participação popular, racionalização dos recursos e municipalização e/ou privatização das ações

No entanto, a SDS teve uma ação muito restrita; os documentos analisados são muito vagos e demonstram a falta de ações concretas por parte do governo do Estado na questão social. Nas poucas iniciativas desenvolvidas se sobrepõem financiamentos oriundos da Funabem e da LBA.²⁹ Além disso, não há clareza dos limites entre os projetos da Secretaria e do FASUL.

A falta de recursos era o principal problema, uma vez que o próprio governo estadual reconhecia que este setor contava quase que, exclusivamente, com recursos federais. A pretexto de descentralizar as atividades de promoção e assistência, o executivo estadual não assumiu plenamente as ações desta área. O próprio governo afirma seu papel como definidor de diretrizes e prioridades e como colaborador através de recursos financeiros.

As ações da SDS tiveram um caráter assistencialista, paliativo, e estavam voltadas exclusivamente, para os segmentos mais pobres da sociedade. Isso evidencia que a questão social era vista como um problema isolado e as soluções apontadas foram imediatistas, no sentido de suprir carências. O desenvolvimento social é analisado de forma isolada das outras questões como habitação, urbanização, geração de empregos que mesmo contempladas por outras secretarias deveriam estar vinculadas aos projetos da SDS.

Pode-se concluir que neste período, a proposta de política social do governo do estado se efetivou por meio de ações fragmentadas que não conseguiram contribuir efetivamente para a melhoria do nível de vida da população.

²⁹ A FUNABEM foi extinta em 1990 sendo substituída pela FCBIA- Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência e as ações da LBA passam a ser de responsabilidade da SAS- Secretaria de Ação Social, criada em 1995, encarregada da coordenação da política

Em 1985, após um processo de sindicância que apurou corrupção envolvendo o titular da pasta que era Rosário Congro Neto, a Secretaria foi desativada; criou-se, então, a Secretaria do Trabalho e a Secretaria da Cultura. As questões específicas da assistência social ficaram a cargo do FASUL.

2.2.3. O FASUL e a política de assistência das 1^a Damas

O Fundo de Assistência de Mato Grosso do Sul, foi criado pela lei nº 37, de 12 de dezembro de 1979 no 1º governo de Marcelo Miranda Soares para ser dirigido por um Conselho Deliberativo, composto por 7 membros, sob a presidência da esposa do governador, ou outra pessoa da escolha deste.

A primeira dama do estado era Mariita Soares que juntamente com 3 assistentes sociais iniciaram o trabalho de:

"prestar assistência aos necessitados, manter vínculos com órgãos de assistência social, particulares ou governamentais, nos assuntos pertinentes; conhecer os programas de órgãos governamentais de assistência social, podendo com eles cooperar; manter assistência social". (das finalidades do fundo, art. 2º). (Apud BITTAR, 1995)

O FASUL, desde a sua criação, teve uma importância política significativa, pois atingia as camadas mais pobres da população muito mais que qualquer outra secretaria. Os governadores, representados pelas suas espo-

sas souberam se aproveitar desse fato e o órgão sempre foi utilizado com fins "eleitoreiros".

No primeiro governo de Pedro Pedrossian, sob a presidência de Maria Pedrossian, a estrutura do FASUL foi ampliada; o número de funcionários aumentou passando para 84, dos quais 42 eram assistentes sociais; o trabalho atingia todos os municípios do estado, principalmente a capital. O programa de maior repercussão foi o "panelão" que consistia na venda de alimentos básicos com preços subsidiados às famílias carentes. Seguindo a política assistencialista e populista do governo, esse programa transformou-se em grande veículo de propaganda eleitoral do PDS nas eleições de 82.

No governo Wilson, Nelly Martins assume a presidência do FASUL e, segundo depoimentos de assistentes sociais da época, a entidade estava esfacelada, não havia nenhum trabalho documentado, pois a sua antecessora deu fim a todos os arquivos que pudessem comprometê-la politicamente.

A estrutura do FASUL foi minimizada e, contando com 25 assistentes sociais, o Fundo definiu o trabalho de seguinte forma: Coordenação Geral, de Supervisão e Apoio, de Ação Comunitária, de Articulação e Eventos, de Finanças, de Planejamento e de Promoção e Orientação Social. Durante a gestão de Nelly Martins foram concluídas as creches que estavam em construção no governo anterior e implementou-se as que já existiam. Além disso, acabou-se com contratação de presidentes de Associações, Centros Comunitários ou Clube de Mães, como funcionários públicos, que existia na gestão anterior. (BITTAR, 1995)

De acordo com o documento "Diretrizes de Ação do Governo 1983/1986", o FASUL teria sob sua responsabilidade, os seguintes projetos:

- "Assistência e Auxílio Imediato - visa proporcionar atendimento médico e farmacêutico, ambulatorial e hospitalar à população carente não beneficiada pela Assistência Social;
- Orientação e Assistência à Saúde - tem por objetivo proceder a doação de auxílio financeiro e/ou prestar serviços médicos às pessoas com problemas emergenciais e que tenham comprovada a sua carência econômico-financeira;
- Orientação e Assistência aos Deficientes - objetiva propiciar assistência aos deficientes, visando integrá-los à comunidade como elemento vivo;
- Assistência e Orientação ao Menor - abrange em suas ações o atendimento aos menores carentes com distúrbios visuais, fornecendo-lhes óculos, bem como aos menores em idade escolarizável, estimulando-os na frequência às aulas e fornecendo-lhes o material básico;
- Assistência e Orientação à Família - as ações deste projeto estão voltadas para a integração social das famílias dos portadores de deficiência, conscientizando-os da importância do seu ajustamento na sociedade. O projeto visa proporcionar melhores condições de habitação para as famílias carentes em estado de calamidade, vítimas de desabamento, inundações, incêndios e roubos;
- Assistência e Auxílio às Creches - objetiva propiciar às creches condições para o desenvolvimento integral da potencialidade física, emocional, intelectual e social da criança;
- Participação Comunitária - visa despertar nas famílias para o interesse e o usufruto dos recursos, dos programas e grupos comunitários que possam promover sua elevação social.
- Ampliação e Recuperação - tem por fim proporcionar o auxílio financeiro para a aquisição de material para ampliação de Centros Comunitários, Associações de Moradores e Clubes de Mães;
- Equipamentos - objetiva proporcionar auxílio financeiro às creches para compra de equipamentos, visando um melhor atendimento comunitário;
- Voluntários de Mato Grosso do Sul - o objetivo desse projeto é propiciar condições de trabalho voluntário no Estado, através do atendimento técnico e financeiro a entidades sociais, comunitárias

Prefeituras Municipais favorecendo a participação popular no desenvolvimento das atividades e programas sociais do Estado". (p. 83)

Pelo documento acima citado, o FASUL deveria atender as crianças, as mães, os deficientes, as gestantes, o movimento popular, as associações de moradores, além de favorecer o acesso aos serviços médico, hospitalar e odontológico. Pela abrangência dos projetos, pode-se concluir que não existia preocupação nenhuma com a execução. Os projetos da assistência social são elaborados da maneira mais vaga possível e seus usuários podem ser "todos e ninguém".

O FASUL desde sua fundação foi um órgão com funções assistencialistas, cujas ações estiveram voltadas mais para a promoção dos governadores, através do trabalho de suas esposas, do que propriamente para a implementação de políticas sociais.

Resumidamente, é possível concluir que o governo Wilson Barbosa Martins foi marcado por um discurso democrático, mas que não foi capaz de efetivar uma política que expressasse na prática todo esse anseio por mudanças. No entanto, foi possível ao PMDB garantir a sucessão para o governo do executivo estadual.

2.3. A (des)continuidade do governo Marcelo Miranda

A indicação do nome de Marcelo Miranda para a sucessão no governo do estado, pelo próprio Wilson Barbosa Martins, provocou divergências no interior do PMDB, pois não contemplava a ala dos "históricos" do partido. Por outro lado, o candidato peemedebista, um engenheiro oriundo das camadas

médias, também não agradou alguns dos representantes da ala mais conservadora do PMDB, cujos interesses estavam ligados à pecuária e que buscaram abrigo em outros partidos, como o PTB e o PFL.

Após a convenção que confirmou o nome de Marcelo Miranda e consolidou a Aliança Democrática em Mato Grosso do Sul (PMDB/PFL), o então secretário de educação, Leonardo Nunes da Cunha, manifestando sua oposição, deixa o partido, juntamente com Lúdio Coelho. Ambos, o primeiro, representante dos "históricos" e o segundo, da ala mais conservadora, aliam-se a Pedro Pedrossian, então candidato a governador pelo PTB - Partido Trabalhista Brasileiro.

Segundo Bittar (1992), o processo de sucessão eleitoral evidenciou uma questão que já estava latente durante o governo Wilson, ou seja, a ala mais à esquerda do PMDB perdia forças, ao longo da gestão 83-86. Portanto, não foi capaz de articular uma terceira alternativa, uma candidatura que superasse o impasse causado pelas divergências entre Lúdio Coelho e Marcelo Miranda, ambos representantes da ala conservadora.

Na base dessa divergência estava o conflito que dividia os representantes políticos da classe dominante de MS (blocos do poder); de um lado a burguesia mais tradicional que pretendia que a economia do estado continuasse comandada pela pecuária e, de outro, os que desejavam a expansão industrial. Uma questão que evidenciou claramente o conflito entre as forças políticas tradicionais e o PMDB foi a reforma agrária promovida pelos dois governos peemedebistas que realizaram vinte e quatro assentamentos. Apesar de numericamente insignificante diante da gravidade do problema agrá-

rio, essas ações tiveram um resultado importante pois desafiavam o poder do latifúndio.

Por outro lado, os partidos de esquerda - PCB e PC do B - que compunham a frente democrática em 82, conquistaram a legalidade em 1985 e enfrentavam dificuldades internas e externas para se afirmarem enquanto partido. As discussões sobre o apoio ou não à Aliança Democrática provocou cisão nesses partidos e acarretou a perda de algumas de suas lideranças e, conseqüentemente, parte do apoio popular que possuíam.

Assim, as forças progressistas do PMDB, ou seja, aqueles membros do partido que viam na ampliação dos espaços de participação da sociedade civil uma forma de superar os problemas sociais e econômicos do estado, foram sendo alijados do processo decisório e ao longo da gestão de Marcelo Miranda romperam com o governo.

O projeto do governo Marcelo era uma "sociedade democrática, moderna e liberal". A intenção era racionalizar a administração, adotando-se o planejamento participativo e a descentralização como instrumentos fundamentais para a consecução desse objetivo. (ROCHA, 1992)

Segundo o discurso oficial, a meta principal era modificar a estrutura produtiva do estado fazendo que MS deixasse de ser apenas produtor e exportador agropecuário, transformando-se num estado industrializado. Assim, a industrialização seria a propulsora do crescimento e da modernização das cidades, trazendo como conseqüência melhores salários e a elevação do nível da qualidade de vida dos sulmatogrossenses.

As contradições contidas nesse projeto, logo tornam-se explícitas. No início do governo Marcelo Miranda, evidencia-se uma política de arrocho

salarial contra o funcionalismo e a perda de conquistas efetivadas pelos professores na gestão anterior, como o Estatuto do Magistério e o piso salarial. Como tinha maioria na Assembléia Legislativa, o governo aprovou uma série de medidas contrárias aos interesses da categoria. Foi um período bastante conturbado para o magistério no qual as condições de trabalho se deterioraram significativamente; por exemplo, a redução do incentivo à regência que era paga aos professores de pré-escola, alfabetização e educação especial. Durante o governo Marcelo, os professores fizeram três grandes greves e inúmeras paralisações, por causa do atraso de pagamento.³⁰

A declaração de um professor, membro do comando geral da greve de 87 demonstra o descontentamento da categoria em relação ao 2º governo do PMDB e evidencia as suas principais características:

"O atual governo, encabeçado pelo Sr. Marcelo Miranda, implementa um projeto de modernização da estrutura produtiva do MS, assentado na combinação de dois elementos: 1º) vinculação orgânica com as grandes empreiteiras do setor de construções e com o latifúndio, beneficiando-se através da reprodução de seus interesses econômicos a partir da máquina estatal; 2º) exclusão de amplos setores da população dos frutos diretos dessa modernização. Para viabilizar tal projeto, o governo estadual direciona sua política em três sentidos: reveste-se de uma retórica mudancionista superficial; coopta segmentos políticos que se projetaram na luta anti-ditatorial e solapa as conquistas sociais e políticas introduzidas através da transição democrática..." (apud Bittar, 1992)

³⁰ Havia uma deliberação tirada em assembléia da FETEMS que se o pagamento dos salários não fosse feito até o dia 10, a categoria paralisaria suas atividades. Como os atrasos foram constantes, isso gerou uma série de paralisações sem coordenação; algumas escolas e/ou municípios paravam um mês, no seguinte eram outros. Até que no final do governo, os funcionários públicos estavam com quatro meses de seus salários atrasados e fizeram um movimento que culminou com a invasão e ocupação da Governadoria.

Essa declaração revela, sobretudo, que o governo Miranda foi marcado por profundas contradições no trato de questões como educação, problemas sociais urbanos e assentamentos rurais. As organizações populares cresciam, as demandas por melhoria nas condições de vida da população aumentavam e o governo do estado era cada vez mais pressionado a atender as expectativas criadas no período anterior. Porém, as diretrizes de ação do executivo tendiam exatamente para a direção contrária: era preciso racionalizar a máquina estatal, cortar gastos públicos e desobrigar cada vez mais o Estado, passando as ações sociais paulatinamente para as entidades de caráter privado.

Além disso, os compromissos políticos assumidos por Marcelo Miranda o levaram a eleger como prioridade do governo a industrialização do estado e em relação a essa questão, manteve uma postura coerente e firme. Segundo Oliveira (1994), foi nesse período que se instalou a maioria absoluta das unidades industriais de porte médio e grande no estado, todas com o suporte do aparelho estatal.

Ainda assim, o processo de industrialização não foi um projeto capaz de aglutinar as forças políticas presentes no estado; nem tão pouco de manter a sustentação do governo Marcelo Miranda que teve um enfraquecimento generalizado, revelando uma brutal fragilidade política. O seu mandato terminou com a invasão da Governadoria por parte dos funcionários públicos que protestavam contra 4 meses de atraso de pagamento e com um processo político-jurídico contra o governador, por prevaricação.

2.3.1. O projeto de racionalização da secretaria de Educação

A política educacional do governo Marcelo Miranda foi planejada a partir de discussões e propostas originadas do Seminário e do Congresso Estadual "A Educação na Escola Pública" realizados em Campo Grande, respectivamente, nos períodos de 25 a 28 de março de 1988 e de 28 de abril a 1º do mesmo ano.

Com o objetivo de dar continuidade ao planejamento participativo iniciado no governo anterior, foi elaborado o III Plano Estadual de Educação cujos pressupostos podem ser resumidos na

"...formulação de uma política educacional comprometida com o processo de transformação da realidade, de forma crítica e coletiva e, a urgência de uma efetiva democratização da escola pública em termos de quantidade e qualidade." ³¹

No entanto, o momento político da elaboração do III Plano Estadual de Educação não comportava a mesma "euforia participacionista" presente no início da década de 80. Assim, a participação nesse Congresso tem outro caráter pois é restrita aos professores e técnicos da SEE, excluindo pais, alunos e funcionários das escolas. Além disso, a própria Secretaria Estadual de Educação considera muito "radical" as propostas vindas dos professores e tenta selecionar aquelas que avalia serem mais viáveis. ³²

³¹ Cf. III Plano Estadual de Educação, p.25

³² A seleção das propostas foi impedida por alguns técnicos da Secretaria identificados com o movimento sindical que protestam contra essa atitude e denunciam a tentativa de manipulação da SEE.

Mesmo assim, o conteúdo do III Plano Estadual de Educação fugiu da concepção orientadora do governo Marcelo Miranda. Isso se explica pelo fato de que esse documento não foi elaborado pela secretaria de Planejamento e Coordenação Geral e sim a partir de discussões e propostas originadas em discussões com a categoria dos professores. Assim, enquanto o discurso do governador era de neutralidade e racionalidade, o discurso do III Plano Estadual de Educação aponta para um compromisso com a classe trabalhadora. (ROCHA, 1992)

A instabilidade política do governo Marcelo Miranda teve reflexos diretos na SEE que durante o período foi ocupada por 4 titulares. O trabalho iniciou-se com Aleixo Paraguassu que tinha uma postura identificada com o governo anterior e pretendia dar continuidade ao planejamento participativo. Porém, na medida em que o governo vai substituindo as propostas de democratização da escola pública por diretrizes mais técnicas e na medida em que a SEE é pressionada para assumir essa postura, a tendência é que o perfil do secretário de educação também seja outro. No final do governo, o secretário é o deputado estadual Valter Pereira que assumiu a SEE com o discurso de que:

“..a educação é o melhor investimento...é o caminho que pode levar a uma sociedade mais rica, mais crítica, mais bem posicionada em todos os aspectos...é com a educação que vamos consolidar um processo democrático duradouro....” (apud Rocha, 1995: 115)

Ainda nas palavras do Secretário:

“ o meu trabalho teve o cuidado necessário na parte burocrática, a dedicação ao planejamento e à organização e método.....eu acabei me dedicando às questões pedagógicas” (idem, p.115)

O depoimento de uma das professoras da Coordenação Geral de Educação evidencia as mudanças na SEE:

".....quando Valter Pereira entrou, ele colocou na CGE o professor... que tinha apenas um verniz democrático.....eles entraram e fizeram uma reunião, comunicando que daquele momento em diante existia um novo lema na Secretaria: ordem, disciplina e hierarquia." (idem, p.115)

2.3.2. A SASC e a política de cooptação de lideranças

O processo de concentração da propriedade rural iniciado nos anos 70, em Mato Grosso do Sul e aprofundado nos anos 80 com a mecanização das lavouras e expansão das agro-indústrias, acentuou o processo de expulsão do homem do campo - com a redução do número de meeiros, parceiros e arrendatários. Essas transformações geraram um excedente de mão de obra rural que foi expulsa para a cidade, sem qualificação profissional apropriada para competir no mercado de trabalho urbano e, conseqüentemente, aumentando o contingente da população de baixa renda, moradores das periferias urbanas.

O desnível salarial no estado se expressava nos seguintes números: por um lado, 1,5% da população economicamente ativa, recebia mais de 20 salários mínimos, enquanto que 81% recebia até 3 salários mínimos. Desses 81%, 48% recebia até 1 salário mínimo e 23%, até 0,5 salário.³³

³³ Cf. Programa de Governo- Estado de Mato Grosso do Sul na área de Ação Social e Comunitária, p.2.

Esse contingente populacional foi definido como a população alvo da Secretaria de Ação Social e Comunitária que teve como titular Celina Martins Jallad e que foi criada com o objetivo de:

“criar condições favoráveis para que sua **população alvo prioritária** alcance a melhoria de seu padrão de vida e tendo como diretriz basilar o princípio do respeito à iniciativa e à autonomia das comunidades e de suas organizações”³⁴.

A SASC estruturava-se em 4 diretorias : Diretoria de Desenvolvimento Infante-Juvenil, Diretoria de Desenvolvimento de Recursos Humanos, Diretoria de Desenvolvimento Comunitário e Diretoria de Desenvolvimento Social.

O programa de ação da SASC fundamentava-se no I PND da Nova República, com destaque para: prioridade para ações bilaterais, envolvendo governo e comunidade; participação da comunidade na definição e execução dos programas; integração entre os diversos órgãos, públicos ou privados, que atuam numa determinada comunidade; priorização de ações de caráter preventivo; ênfase nos projetos que valorizem e preservem a família. No sentido de propiciar a eficiência e eficácia no desenvolvimento da programação, propunha-se e incentivava-se a capacitação de recursos humanos no âmbito da Secretaria a fim de profissionalizar o trabalho realizado.³⁵

Essa política de estimular a organização comunitária foi uma tônica dos anos 80 e é conseqüência das lutas pela democratização que ocorreram no período anterior e mobilizaram grande parcela da sociedade. A eleição de governadores da oposição em 82 criou muita expectativa na população, po-

³⁴ idem, p.5.

³⁵ idem, p.4.

rém, a decepção logo se fez sentir pois a recessão e a crise econômica que o país enfrentava impediu que as reivindicações de melhores condições de vida se transformassem em políticas sociais efetivas. Assim, as propostas de participação, principalmente a partir de meados dos anos 80 foram se transformando em práticas de cooptação de lideranças a fim de evitar o acirramento das lutas populares.

A política de "participação" e "integração governo-comunidade" que a SASC desenvolveu em Mato Grosso do Sul estava em consonância com as diretrizes da política nacional proposta pelo governo da Nova República que tentava através da Aliança Democrática consolidar, sem rupturas, o processo democrático brasileiro e conciliar os interesses dos diversos segmentos sociais.

Assim, a solução para os problemas básicos da população como saúde, educação, saneamento básico, habitação, deveriam ser buscadas pela própria comunidade. O discurso oficial falava em participação, porém era uma participação que se limitava à execução de tarefas como construção de casas ou algum equipamento coletivo por meio de mutirão, distribuição de alimentos, tickets de leite.

Para a execução dessa política, o governo federal criou a SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária, vinculada ao Gabinete da Presidência, que tinha como objetivo atuar junto às populações de baixa renda no sentido social e educativo, apoiando técnica e financeiramente as iniciativas

comunitárias e atuando como agente estimulador da organização das comunidades.³⁶

A SEAC propunha às Prefeituras 6 programas: Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, Programa Nacional de Ação Comunitária, Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, Programa de Apoio às Comunidades Faveladas - Fala Favela, Programa Nacional de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, Programa Nacional de Resgate da Dívida Social- Projeto Nacional e Educação Comunitária.³⁷

Apesar da proposta da SEAC de trabalhar diretamente com as Prefeituras, a SASC participava desses projetos como órgão articulador entre o governo federal e os municipais.

O desenvolvimento dos programas nos municípios estava condicionado à participação da comunidade que ocorria da seguinte forma: os líderes, geralmente os presidentes da Associação de Moradores eram chamados pela Prefeituras para conhecer os programas; escolhiam, com ou sem a participação dos moradores do bairro, os programas a serem desenvolvidos e passavam a coordenar as ações. No entanto, as Prefeituras tinham total controle sobre o trabalho, inclusive mantendo uma supervisão realizada por funcionários públicos municipais.

³⁶ A SEAC foi criada em 1985, administrativamente vinculada ao Gabinete da Presidência da República, depois estava vinculada à SEPLAN, retornou ao Gabinete da Presidência, foi para o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, e, em 1989 para o Ministério do Interior.

³⁷ Cf. "A Comunidade em Ação" SEHAC- Secretaria Especial da Habitação e Ação Comunitária- Ministério do Interior.

2.3.3. O FASUL

O governo Marcelo Miranda, mantém a mesma estrutura do FASUL. De acordo com o decreto 4.036, de 19/03/87, a política de atendimento ao menor no estado, é de responsabilidade do FASUL e tem nas secretarias de estado, os organismos públicos de execução.

A "Proposta Preliminar da Política de Atendimento ao Menor no Estado de Mato Grosso do Sul" é um documento elaborado por representantes das secretarias de Educação, de Ação Social e Comunitária, de Justiça, de Saúde e do FASUL.

O documento expressa as diretrizes mais gerais do governo do estado que apontam para a gradativa municipalização das ações sociais e, principalmente faz a apologia da participação da comunidade na solução de seus problemas. Assim as diretrizes previstas no documento são:

- Priorização de implementação de políticas sociais básicas que garantam ao menor carente acesso à educação, trabalho, saúde, habitação, e assistência social que resgatem sua dignidade humana e seus direitos de cidadania;
- Municipalização das ações propostas de forma a tornar o município a instância básica de integração dos órgãos públicos, organizações particulares, movimentos de ações voltadas ao bem-estar do menor, objetivando um atendimento de qualidade;
- Participação ativa dos diversos segmentos da sociedade no planejamento, execução e controle de serviços e programas de atendimento ao menor. (p.6)

O governo Marcelo foi marcado por ações políticas que visavam a co-optação das lideranças comunitárias e/ou o isolamento das lideranças e mo-

vimentos que o questionavam, denunciavam as suas arbitrariedades ou que se contrapunham às suas propostas.

A proposta de política de atendimento ao menor se insere nessa perspectiva. O documento citado fala ainda em:

“estímulo à organização comunitária, para que através de grupos comunitários, associações de moradores e/ou outras formas de organização, participem na definição, na organização e execução de atividades voltadas a atender o menor”. (p.8)

Na verdade, a prática da transferência da solução dos problemas sociais para os chamados grupos comunitários era uma tônica que já delineava-se no governo Wilson e consolida-se no governo Marcelo. Ou seja, o governo do estado passa a responsabilidade das ações sociais para os municípios e/ou entidades filantrópicas e chama isso de participação.

Concluindo esse segundo capítulo, poderia afirmar que em MS, a implementação das políticas sociais e o processo de redemocratização ocorreram, obviamente, dentro dos limites impostos pela conjuntura política, social e econômica do estado. Ou seja, um estado recém criado, cuja estrutura produtiva estava baseada na agropecuária, com uma forte concentração de renda e de terra. Um estado com uma classe dirigente nitidamente dividida entre a proposta de industrializar e a de manter o estado como produtor de matéria prima. Um estado em franco processo de urbanização com um acelerado crescimento populacional das cidades, seja em decorrência da expulsão do homem do campo ou do fluxo migratório de outros estados, principalmente, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Sobretudo, um estado onde a organização política da sociedade civil era muito incipiente, onde as entidades eram influenciadas diretamente por interesses partidários e/ou pessoais, onde o paternalismo, o clientelismo e o assintencialismo eram características predominantes na forma de se fazer política.

Nessa conjuntura complexa e contraditória foi eleito em 1982 um governo do partido de oposição que, pelo menos ao nível do discurso, estava comprometido com as causas populares e incorporou aos planos de governo algumas das propostas encaminhadas pelos movimentos populares.

Assim, o governo Wilson procurou contemplar as propostas de mudanças adotando o planejamento participativo como principal instrumento para a efetivação das políticas sociais, em especial a educação e a assistência.

O segundo governo do PMDB, eleito em 1986, mantém o discurso da participação, porém, passada a euforia do início dos anos 80, a ênfase do governo Marcelo Miranda volta-se para uma política de racionalização dos gastos públicos, já pensada no governo anterior, porém, não implementada completamente. O primeiro setor a sofrer as conseqüências dessa medida é o social; os servidores públicos sofrem um grande arrocho salarial e os projetos na área de educação, saúde, moradia, são cortados ou redimensionados.

Dentro desse contexto é preciso ter claro que a razão da criação do estado de MS foi exatamente possibilitar condições para que o setor primário da economia do sul do estado de MT pudesse desempenhar um papel estratégico no desenvolvimento nacional. Assim, apesar de terem afirmado que

os programas sociais eram a prioridade, o objetivo realmente almejado pelo executivo sul-matogrossense no período de 1983/1990 foi mudar a estrutura produtiva do estado. Assim, os investimentos não produtivos ou que não estivessem diretamente relacionados com esse objetivo, como os sociais, foram relegados ao segundo plano.

Conseqüentemente, o discurso da participação da sociedade na elaboração das políticas sociais ficou muito longe de se tornar uma realidade. Segundo Rocha (1994) o planejamento participativo tão anunciado em MS cumpriu mais o papel de legitimar os governos do que de possibilitar efetivamente a participação da sociedade civil em questões como a locação de recursos financeiros para a execução dos projetos sociais.

As secretarias de educação e de assistência social que foram as que mais encamparam o discurso da participação acabaram por perceber que não dispunham de poder político suficiente para assegurar a efetivação daquelas propostas reivindicadas pela população e eleitas como prioritárias. Isso porque as decisões sobre como distribuir os recursos, o quê realizar, quando e como, ficavam na dependência de outros interesses que não os da população diretamente envolvida, ou seja, interesses de deputados, secretários e de políticos em geral.

Por outro lado, a organização política da sociedade civil - que era tímida e aos poucos foi sendo minada por conta da cooptação de lideranças - não foi capaz de assegurar a efetivação das "promessas feitas em palanques".

3. A POLÍTICA SOCIAL E A CRIANÇA PEQUENA EM MS

A análise das políticas sociais destinadas à criança pequena implementadas pelo governo do Estado de Mato Grosso do Sul não é uma tarefa simples, a começar pelo número de órgãos que são criados e extintos a cada governo e se sobrepõem na implantação, execução e no financiamento de programas e projetos. Esse é um problema presente em toda a história do atendimento à criança pequena no Brasil e expressa a forma estratificada como a criança é encarada.³⁸

Segundo Kramer (1982), a fragmentação do atendimento tem como resultado o fato de que ninguém se responsabiliza pelo problema: a educação esbarra nas péssimas condições de saúde; a saúde coloca a importância da formação de bons hábitos; a assistência social reclama pela falta de uma ação educacional. Assim, os problemas como falta de educação, saúde e assistência são apontados como causas, quando na verdade são consequências das condições de vida das famílias em que vivem estas crianças.

Os números a respeito do atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade em MS são escassos e difíceis de serem sistematizados porque não há um critério para o registro de dados importantes como número de entidades, de convênios, custos envolvidos, fontes de financiamento, avaliação dos projetos e população atendida.

³⁸ No âmbito do governo federal atuavam, em 1989, na área de atendimento à criança pequena, cinco ministérios: do Interior, da Educação, da Justiça e do Trabalho e da Previdência.

Assim, cada equipe que assume o trabalho registra os dados que lhe parecem mais significativos e cria as mais variadas formas de relatórios e modelos de prestação de contas. Esse é um problema que tem sido apontado em várias pesquisas na área de educação infantil (Rosemberg, 1989; Campos, 1993; Ferrari, 1988) e reflete exatamente a forma como tem sido tratada a política de atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade, ou seja, são ações desarticuladas entre si, descontínuas, com caráter emergencial e paliativo.

No entanto, o maior problema para a realização dessa pesquisa foi a quase total ausência de arquivos desses relatórios e/ou dados. Os órgãos são desativados ou mudam de endereço, as equipes são renovadas, os projetos se encerram e nada fica registrado. Os documentos somem; alguns foram queimados, outros se perderam e, outros foram parar no sótão da casa de uma assistente social que resolveu guardar alguns relatórios que para ela tiveram alguma importância na época e que foram fundamentais para a minha pesquisa. Assim, como pesquisadora, tive acesso a dados que deveriam ser públicos, graças a empréstimos e consultas nesses arquivos pessoais.

No Estado de Mato Grosso do Sul, os órgãos do governo estadual que desenvolveram projetos direcionados à criança pequena durante o período analisado foram:

- (a) na área da educação, a Secretaria Estadual de Educação;
- (b) na área da assistência, o FASUL - Fundo de Assistência de Mato Grosso do Sul; a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social; a SASC - Secretaria de Estado de Ação Social e Comunitária.

A Secretaria Estadual de Educação inicia o processo de expansão do número de vagas no começo dos anos 80, a partir de projetos especiais incentivados e apoiados pelo MEC, como o **PROAPE** e o **PROEPRE**. Somente a partir de 1985, amplia o número de salas de pré-escola para todas as escolas estaduais, com exceção da zona rural.

Nos projetos de assistência, constata-se que é muito comum a prática de convênios entre as Secretarias Estaduais ou Municipais, órgãos federais e/ou entidades particulares. Os convênios são firmados, também, entre as secretarias estaduais e entidades filantrópicas de caráter privado responsáveis pela manutenção de grande parte das creches.

Meu objetivo nesse capítulo é fazer uma avaliação dos projetos de educação e assistência social para as crianças 0 a 6 anos de idade implementados pelo governo do estado de MS. Para isso, recorri aos documentos produzidos pelos órgãos responsáveis por essas políticas e aos dados numéricos disponíveis na Divisão de Estatística da Secretaria Estadual de Educação.

3.1. A educação pré-escolar

O atendimento às crianças de 0 a 6 anos sempre foi realizado em creches e pré-escolas, sendo as creches ligadas às secretarias estaduais ou municipais de Promoção Social, enquanto que as pré-escolas eram mantidas pela secretarias estaduais ou municipais de educação. Somente a partir da Constituição de 88 é que as creches e as pré-escolas deverão passar a fazer parte do sistema oficial de ensino. Portanto, considerarei nesse item do tra-

balho, apenas as questões referentes à rede de pré-escola vinculada à Secretaria Estadual de Educação, quais sejam: a legislação produzida pelo Conselho Estadual de Educação referente ao ensino pré-escolar; os projetos desenvolvidos pela SEE na área da pré-escola e a importância dada à pré-escola nos planos estaduais de educação elaborados no período.

3.1.1. A educação pré-escolar e a legislação

A história da legislação da educação pré-escolar em MS segue a mesma tendência observada a nível nacional: até meados da década de 70, a legislação existente é inexpressiva e fragmentada. Nem a Constituição Federal, nem a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação tratavam especificamente da educação das crianças de 0 a 6 anos. A lei 5692/71 limita-se a recomendar que os sistemas de ensino velem pela educação da criança menor de 7 anos. Na verdade esta é uma lei sobre o ensino de 1º e 2º graus e a educação pré-escolar não é contemplada.

É preciso lembrar que a educação de crianças de 0 a 6 anos de idade só adquire o status de direito assegurado legalmente a partir da Constituição de 88. Assim, a legislação que diz respeito especificamente à pré-escola é bastante escassa, ambígua e desarticulada. O CEE/MS, a exemplo do CFE, emite alguns pareceres e deliberações com base na lei 5.692/71.

No âmbito estadual, o que existia era uma orientação a partir de 1973 do Departamento de Educação Pré-Escolar da Secretaria de Educação e Cultura (SEC/MT) que estipulava a faixa etária para a pré-escola (4 a 6 anos de idade) e a terminologia a ser utilizada para o ensino pré-escolar seria: maternal, jardim I, jardim II e pré-alfabetização.

Até o final da década de 70, a pré-escola da rede estadual de ensino tinha uma abrangência bastante limitada, pois só existia nos Institutos de Educação de cada município. Funcionando nos moldes da proposta montessoriana ³⁹, com salas equipadas e professoras treinados, atendia uma parcela muito pequena da população.⁴⁰

Os pareceres e indicações do Conselho Federal de Educação desde meados da década de 70 já chamavam atenção para a necessidade da ampliação da rede de educação pré-escolar e reforçavam a idéia de que a pré-escola resolveria alguns dos principais problemas que as crianças das camadas mais pobres da população enfrentavam no seu processo de aprendizagem, principalmente na alfabetização.

Em Mato Grosso do Sul, somente a partir do início dos anos 80, é que a proposta de ampliação da educação pré-escolar começa a ser implantada. A pré-escola pública assume o caráter compensatório, como forma de suprir as deficiências culturais, lingüísticas e afetivas das crianças provenientes das classes populares e assim, diminuir a evasão e repetência na 1ª série do 1º grau.

Apesar da ampliação da educação pré-escolar, a legislação específica referente à pré-escola elaborada pelo CEE/MS, nos anos 80, é bastante reduzida. Isso pode ser explicado, por um lado, pela falta de uma legislação ao

³⁹ Tal proposta foi elaborada pela médica italiana, Maria Montessori que, ao trabalhar com crianças deficientes, no início do século, elaborou toda uma metodologia, com técnicas e materiais específicos. É interessante observar que ainda hoje, é possível identificar a influência da proposta montessoriana no mobiliário e nos materiais das salas de pré-escola dos antigos institutos Educacionais de municípios do interior do estado, como Corumbá e Aquidauana.

⁴⁰ Segundo dados da SEE, em 1974, o número de crianças na pré-escola era de 4.256 e em 1984 passa para 12.850.

nível federal e por outro, porque o crescimento do número de crianças atendidas em MS se deu à margem do sistema oficial, através de projetos alternativos, dentro do que se convencionou chamar de "pré não formal". Ora, se não era formal, não precisava de legislação!

Em 1980, o CEE/MS, tendo em vista o disposto no parágrafo único do art. 19 da lei 5692/71, fixa normas para autorização e funcionamento de estabelecimentos de ensino que ministram a educação pré-escolar através da deliberação nº 53/80, normatizando sobre os objetivos, o currículo, a denominação e organização das classes, o número de crianças por salas, a localização das escolas, os profissionais de ensino, a matrícula dos alunos, a solicitação de autorização para abertura de estabelecimentos de ensino pré-escolar, entre outras.

Em 1983, a deliberação nº 319/83 do CEE/MS estabelece normas para a inspeção dos estabelecimentos de ensino de pré-escolar, 1º e 2º graus, Ensino Supletivo e Educação Especial, definindo as finalidades da inspeção, as atribuições da Inspeção Escolar, o profissional que realizará a inspeção e as formas de inspeção a serem realizadas (prévia e permanente).

Em relação à formação do profissional que trabalha na pré-escola, a deliberação 53/80 do CCE/MS estabelece a exigência do curso de magistério ao nível de segundo grau, acrescida de estudos adicionais ou de cursos específicos com a duração mínima de 120 horas. Esses cursos eram ministrados quase que exclusivamente pela OMEP e eram cursos caros; o que dificultava muito o acesso da maioria dos professoras. Posteriormente, a carga horária do curso passa para 240 horas.

Em 1990, a deliberação do CEE/MS nº 2.603/90 altera o tempo do curso "Habilitação Específica de 2º grau para o Magistério da Pré-escola e do Ensino de 1º grau- 1ª a 4ª série" de 3 para 4 anos, dispensando assim, a necessidade dos cursos adicionais, uma vez que os cursos de Magistério passariam a ter disciplinas específicas para a formação de professoras de pré-escola.

3.1.2. Os programas de educação pré-escolar

PROAPE- Programa de Atendimento ao Pré-escolar

No início dos anos 80 ⁴¹, com o objetivo de ampliar o atendimento às crianças de 4 a 6 anos é implantado em MS o PROAPE- Programa de Atendimento ao Pré-escolar ⁴².

O PROAPE foi um programa desenvolvido a partir de 1976 através de um convênio entre o INAN- Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, o Ministério da Saúde e a Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco e que se expandiu em 80-81 para vários outros estados, atingindo cerca de 80 mil crianças de 4 a 6 anos de idade.

O programa enfatizava o caráter recreativo e nutricional e tinha como proposta, aproveitar espaços "ociosos", como o pátio das escolas, galpões de Igrejas ou de associações de moradores e outros, para reunir crianças em idade pré-escolar por um período de 3 ou 4 horas, onde receberiam alimen-

⁴¹ Em 1981 é iniciada a primeira experiência do PROAPRE desenvolvida num Centro Social Urbano de Campo Grande que atendeu a 400 crianças.

⁴² O projeto recebeu outras denominações conforme o local de sua implementação: Plano de Educação e Desenvolvimento Infantil (PLANEDI), em SP e Plano de Atendimento ao Pré-escolar (PLAPE), na Bahia. (FRANCO, 1988)

tação e desenvolveriam atividades lúdicas com uma professora, uma monitora e a ajuda de algumas mães das crianças.

A Secretaria de Educação do MS, através do Of. Circular nº 33/83 da CGE/SE-MS dá algumas orientações a respeito do PROAPE:

“poderão ser instalados postos do PROAPE onde houver espaço ocioso disponível e comprovação da existência de clientela na faixa etária de 4 a 6 anos de idade. As unidades deverão funcionar com uma professora e uma monitora (aluna do 3º ano do magistério), com a cooperação de 4 mães diariamente envolvidas no trabalho e atendendo de 60 a 100 crianças por turma.”

O PROAPE era uma alternativa de educação de fácil expansão e de baixo custo que aos poucos, foi sendo absorvido pelo sistema tradicional de educação e incorporado à rede oficial de ensino. Foi uma forma que o MEC e algumas secretarias estaduais de educação encontraram para aumentar o número de crianças atendidas na faixa de 4 a 6 anos de idade sem ter que destinar verbas para a construção e/ou ampliação dos prédios escolares, nem para a formação de profissionais para a educação pré-escolar.

O PROAPE era um projeto que estava de acordo com as diretrizes da política social dos governos autoritários, ou seja, um projeto elaborado pelo poder central que pretendia-se universal, capaz de ser implantado em todo o território nacional e que visava a massificação do atendimento pré-escolar. Ou seja, o importante era se criar grandes projetos, ampliar o atendimento e assim, aumentar as estatísticas.

Nesse sentido, Rosemberg (1992) aponta que

“uma das decorrências desse modelo de massa tenha sido situar a pré-escola dentro e fora do sistema educacional. A imagem que se afigura é a de um apêndice, podendo ser extirpado sem que o

corpo padeça por sua falta. Não se tratou a pré-escola como um nível educacional mas como um programa, um pacote". (p.27)

De acordo com o "Perfil Educacional de MS" elaborado pela SEE, no ano de 1983 havia 10.632 crianças matriculadas no "pré-escolar formal" e 7.437 no "pré-escolar não formal". Ou seja, computando-se os alunos matriculados no "pré-não formal" há um aumento de mais de 70% no total de crianças que freqüentavam a pré-escola.⁴³

Não foi possível fazer uma avaliação mais profunda do PROAPE no estado de MS, pois não encontrei nenhum relatório específico do projeto. O que existe são manuais de orientação para o trabalho das mães e das professoras. Em decorrência dessa ausência de documentação, recorri a depoimentos de professoras que trabalharam nesse período e relataram que a preocupação principal era com a alimentação, tanto que o treinamento dado a elas e às mães que trabalhavam no projeto se resumia às técnicas de preparo da alimentação industrializada fornecida pela FAE.⁴⁴

No entanto, o projeto tinha também um outro caráter que era o recreacional e que naquele momento não foi valorizado nem pelas professoras, nem tão pouco, pelos coordenadores do projeto. Na verdade, o "brincar" era encarado como um aspecto dispensável; *deixava-se* as crianças brincarem por *falta* de uma proposta pedagógica ou por *falta* de condições da professora ou do local de trabalho para se desenvolver outras atividades mais

⁴³ Apesar do documento não deixar claro o que são essas categorias, é interessante observar que os termos "pré-formal" e "pré-não formal" foram muito utilizados no período, sendo encontrados em diversas publicações da SEE, inclusive no II e III Planos Estaduais de Educação.

⁴⁴ Apesar de não ter utilizado entrevistas para o meu trabalho, procurei algumas professoras que trabalharam com o PROAPE a fim de conseguir maiores informações sobre o projeto.

"escolarizadas". Naquele momento, não havia o entendimento de que o "brincar" é um aspecto que pode e deve ser incorporado com prioridade em qualquer proposta de trabalho com crianças de 0 a 6 anos de idade.⁴⁵

Além disso, a tendência do debate sobre a educação pré-escolar era criticar o aspecto recreacional das experiências alternativas denunciando o fato de que esse projetos colocavam a pré-escola com "função em si mesma", desvinculada do ensino de 1º grau. Assim, a crítica apontava para a necessidade de imprimir um caráter mais sistematizado (leia-se, escolarizado) nas atividades das crianças de 0 a 6 anos de idade. Percebe-se aí, a influência da corrente pedagógica denominada "crítico-social dos conteúdos"⁴⁶ cuja perspectiva era firmar a escola como o local privilegiado de "transmissão dos conteúdos produzidos e acumulados pela sociedade". Tal perspectiva torna-se hegemônica na educação durante os anos 80 e a pré-escola não fica imune a essa influência.

Como resultado desse debate, essas experiências foram descartadas, pois não eram consideradas pedagógicas, e as propostas para a educação pré-escolar que foram elaboradas a partir de meados dos anos 80 começam a ter um caráter cada vez mais escolarizado e com uma maior preocupação preparatória para o 1º grau.

Na análise que fazemos a seguir do II e III Plano Estadual de Educação fica evidente a avaliação negativa que o conjunto dos educadores de MS

⁴⁵ Alguns trabalhos de avaliação do PROAPE em outros estados da federação (Didonet, 1993; Ciavata, 1988) apontam aspectos positivos do projeto, apenas relacionados à questão do desenvolvimento físico e motor e à socialização das crianças.

⁴⁶ Ver SAVIANI, 1987 e 1995, respectivamente, "Escola e Democracia" e "Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações" e LIBÂNEO, 1988 "Democratização da escola pública".

fizeram do PROAPE. Em especial, as professoras da pré-escola que desencadearam um processo de discussão no sentido de evidenciar que o caráter informal que estava na base da proposta do PROAPE, deveria ser substituído por uma proposta pedagógica mais sistematizada.

PROEPRE- Programa de Educação Pré-escolar

Por volta de 1984, na tentativa de se desenvolver um trabalho pedagógico junto à pré-escola implantou-se na capital do estado, Campo Grande, o PROEPRE- Programa de Educação Pré-escolar.

O PROEPRE foi inicialmente promovido pelo MEC como um programa de capacitação de professoras de educação pré-escolar, organizado segundo a teoria piagetiana sob a orientação da professora Orly Zucatto, da UNICAMP. Em sua primeira etapa foram atendidos além do Distrito Federal, os estados de Minas Gerais, Pernambuco e Rio de Janeiro. O êxito⁴⁷ alcançado nas regiões citadas, levou o MEC a optar pela expansão atendendo mais oito estados: Alagoas, Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Sergipe.

Em Mato Grosso do Sul foram realizados dois cursos de Formação de Recursos Humanos para a Educação Pré-escolar promovidos pela Secretaria de Educação, com a participação de 121 professoras que atuavam em 25 escolas estaduais, 05 Centros Comunitários, 03 salões paroquiais, 01 Associação de Bairro e 03 creches. Além das professoras, participaram técnicos

⁴⁷ Cf. avaliação do próprio MEC.

lotados na Fundação Projeto Rondon, no Pronav Municipal, na Sociedade Pestalozzi, na Delegacia do MEC e na Secretaria Estadual de Educação.⁴⁸

O PROEPRE teve um alcance limitado porque só foi oferecido a professoras e técnicos da capital. Num segundo momento, caberia a esse grupo repassar os conteúdos do curso às demais professoras da pré-escola da rede estadual e acompanhar o trabalho realizado nas salas de aula.

No entanto, o programa de treinamento foi prejudicado pois a teoria piagetiana é bastante complexa e, se a assimilação de seus conceitos básicos já foi bastante difícil para aquelas professoras e técnicos que participaram diretamente do curso, retransmitir esse conteúdo era uma tarefa quase impossível.

Some-se a essas dificuldades, o fato de que a carga horária dos professoras não prevê tempo para a realização de sessões de estudo ou grupos de leitura a fim de aprofundar os conteúdos ministrados nos cursos. O aperfeiçoamento é um processo permanente e constante e não seria através desses cursos rápidos que se poderia alcançar o entendimento da teoria piagetiana ou a compreensão da proposta proepriana, nem tão pouco a formação das professoras de pré-escolas.

Havia ainda um outro problema bastante sério relacionado à carreira da professora de pré-escola: naquele momento, não existiam concursos específicos para se lecionar na pré-escola.⁴⁹ Conseqüentemente, ocorria uma rotatividade das educadoras que trabalhavam com crianças dessa faixa etá-

⁴⁸ Costa (1994) faz uma análise detalhada do PROEPRE em Mato Grosso do Sul.

⁴⁹ As vagas das salas de pré que iam para o concurso eram computadas no total das vagas de 1ª a 4ª série.

ria, ou seja, a cada ano letivo que se iniciava, o grupo de professoras da pré-escola mudava e o trabalho de formação não conseguia adquirir um caráter de continuidade.

Não é objetivo desse trabalho avaliar os pressupostos teóricos do PROEPRE nem tão pouco a viabilidade de sua proposta pedagógica. A crítica que pretendo fazer é direcionada à forma como ele foi implantado no estado.⁵⁰

O projeto era um "pacote" produzido e embalado na cidade de Campinas (SP), comprado pelo MEC e oferecido aos estados e municípios sem a menor preocupação com a diversidade da realidade brasileira quanto às questões econômicas, sociais e culturais.

Uma questão fundamental a ser levantada é: por que o estado de Mato Grosso do Sul se propôs a comprar um pacote educacional? O que significa isso? Certamente, reflete a incapacidade do poder público estadual de encontrar/dar respostas, de elaborar programas adequados, de buscar consultoria, ou mesmo o apoio das universidades do estado.

Sobretudo, reflete a tutela do estado sobre as professoras de pré-escola e dos técnicos da Secretaria de Educação que tiveram seus conhecimentos desconsiderados pois foram julgados incapazes de elaborar uma proposta pedagógica adequada aos problemas educacionais do estado.

Em última instância, é preciso considerar que essa tutela era reflexo das relações sociais e políticas que a forma de governar dos militares, ou seja a ditadura, havia imprimido em todas as instâncias da sociedade. Assim,

⁵⁰ Ver Kramer, 1990 "Com a pré-escola nas mãos".

se era comum a prática dos pacotes políticos e econômicos, por que não um pacote educacional?

Com o crescimento do número de salas de pré-escola na rede pública, um número maior de crianças das camadas populares passou a ser atendido e era preciso dar uma resposta a essa nova demanda. Assim, a equipe da Secretaria de Educação optou por implementar um "pacote pedagógico" em detrimento da participação das educadoras na construção da proposta para a pré-escola.

Nesse sentido, apesar de ter afirmado que não centraria minha análise nos pressupostos teóricos do PROEPRE, cabe uma consideração em relação a essa questão. Ora, é exatamente porque a proposta pedagógica do PROEPRE não considera os aspectos sociais e culturais de cada criança ou grupo de criança e privilegia o caráter intelectual afirmando que todas as crianças aprendem seguindo o mesmo esquema, que ele é um programa de educação pré-escolar que pode ser implantado em qualquer lugar do país, para qualquer criança e por qualquer professor. Em outras palavras, o referencial teórico do PROEPRE nega as diferenças e, portanto, assegura que o mesmo possa ser distribuído e implantado em forma de pacote.

A Secretaria Estadual de Educação deu um tratamento meramente técnico à questão. Ou seja, procurou repassar a idéia para um primeiro grupo que repassaria ao grupo maior de professoras. Como não houve condições para a continuidade do trabalho, o projeto foi encerrado.

Na verdade, o que deveria ser questionado era exatamente as condições de trabalho que impediam as professoras de pré-escola de participarem do projeto e/ou de colocá-lo em prática nas suas salas de aula. Talvez, a

partir daí, tivessem condições de analisar a problemática da pré-escola, compreender a realidade de seus alunos e assim, elaborar uma proposta pedagógica para a pré-escola em MS, que certamente seria diferente daquela do PROEPRE.

Apesar desses problemas, os pressupostos teóricos do PROEPRE acabaram por influenciar a prática e o discurso de muitas professoras da pré-escola, principalmente da equipe pedagógica da SEE. Essa influência pode ser evidenciada no "III Plano Estadual de Educação" e nas "Diretrizes Gerais para o ensino de Pré-escolar e de Primeiro Grau", cujas propostas pedagógicas baseiam-se na teoria piagetiana, ainda que com sérios equívocos. Esses documentos direcionam a educação no MS, de 86 a 90 e serão analisados no item a seguir.

3.1.3. A educação pré-escolar nos Planos Estaduais de Educação

O II Plano Estadual de Educação

No período de 1983 a 1990 foram elaborados o II e o III Plano Estadual de Educação, e as "Diretrizes Gerais para o Ensino de Pré-escolar e de 1º grau", documentos esses que pretendiam nortear as ações da Secretaria de Educação e orientar o trabalho das professoras da rede estadual da pré-escola, 1º e 2º graus.

De 12 a 14 de novembro de 1983, no bojo das propostas democratizantes da sociedade brasileira e como consequência da eleição em MS, de um governador do partido da oposição, acontece o "I Congresso Estadual de Educação para a Democracia". Nesse Congresso foi apresentado um documento como

"resultado de um grande trabalho que movimentou todos aqueles interessados nos problemas educacionais do Estado de Mato Grosso do Sul e nas suas possíveis soluções." (p.3)

Segundo o relatório da comissão organizadora do Congresso, o documento foi analisado, criticado, enriquecido e/ou reformulado nas discussões que ocorreram nas unidades escolares, nos Encontros Regionais e, finalmente, no "I Congresso Estadual de Educação para a Democracia".

Nesse documento estão contidas as propostas educacionais divididas nos seguintes itens: Política Educacional, Valorização do Estudante, Valorização do Magistério, Pessoal Administrativo, A.P.Ms., Rede Física, Escola, Recursos Humanos, Agências, Secretarias, Conselho Estadual de Educação, 1º e 2º graus, Pré-escolar, Supletivo, Educação Especial, Livro Didático, Desburocratização e Gerais.

Em relação à pré-escola, o documento apresenta apenas duas propostas:

- (a) "funcionar, obrigatoriamente, o pré-escolar formal em todas as escolas públicas estaduais e municipais, com professores especializados e ambiente físico apropriado"
- (b) "introduzir conteúdos de Educação Pré-escolar no curso de Magistério, a nível de 2º grau". (p.20)

A preocupação com o "*pré formal*" existe em decorrência do grande número de crianças que eram, naquele momento, atendidas pelo PROAPE, em projetos alternativos. A proposta era incorporar a educação pré-escolar ao sistema de ensino e fazer com que o poder público assumisse a responsabilidade da construção de salas de aula e da contratação de professoras habilitadas para o trabalho nas salas de pré-escola.

Por trás dessas propostas estava o debate a respeito do caráter da pré-escola, ou seja, a questão de ela ser considerada ou não escola. Um fator que pesava bastante era o fato de que o crescimento do número de crianças atendidas na faixa de 0 a 6 anos de idade tinha ocorrido através de projetos alternativos com salas de aula funcionando nos pátios das escolas de 1º grau, nos salões paroquiais, nas sedes das associações de moradores e outros espaços comunitários. No entanto, o poder público não assumia a responsabilidade com a educação pré-escolar no sentido de garantir as condições necessárias para o desenvolvimento de um trabalho de qualidade.

Em relação à preocupação com o curso de magistério, vale lembrar que sua duração era de 3 anos e que nele não existia nenhuma disciplina específica referente à educação pré-escolar e nem tão pouco, os conteúdos das disciplinas oferecidas faziam alguma relação com a pré-escola. Na verdade, não existia nenhum curso na rede estadual de educação que formasse o profissional para trabalhar com crianças de 0 a 6 anos de idade.⁵¹

Assim, a pré-escola era "terra de ninguém e de todo mundo". As professoras que assumiam as salas eram as novatas que não tinham muita escolha ou aquelas professoras que trabalhavam com a pré-escola a algum tempo e que tinham uma prática acumulada ou ainda, professoras originárias de outros estados da federação que tinham formação de 2º grau específica para a pré-escola.⁵²

⁵¹ A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul cria o curso de Pedagogia com Habilitação específica para a pré-escola e Séries Iniciais em 1980 sendo que a primeira turma forma-se em 1984.

⁵² O Estado de MS na época de sua criação recebe um grande contingente de professores de outros estados da federação, principalmente do Paraná e do interior de São Paulo.

Essa era a situação da educação pré-escolar no estado, quando em 1985 é aprovado o II Plano Estadual de Educação que, seguindo as orientações do "I Congresso de Educação para a Democracia", tem o objetivo de nortear as ações da Secretaria de Educação de 1985 a 1987.

A primeira parte do plano apresenta os traços situacionais da educação em MS e relata as ações do governo estadual a partir de 15 de março de 1983, no sentido de restabelecer a credibilidade da Secretaria de Educação que passava por uma situação difícil com atraso do pagamento de funcionários e outras dívidas.

As propostas do documento que dizem respeito diretamente à pré-escola, são:

- (a) operacionalização de metodologias para o pré-escolar baseadas na *teoria de Piaget*;
- (b) articulação entre professores de pré-escolar e os de 1ª série, para evitar uma ruptura de metodologia entre esses dois níveis de ensino;
- (c) articulação efetiva de Secretaria de Educação com a UFMS, envolvendo através de cursos e encontros, os níveis pré-escolar, 1ª série e Magistério. (p.10)

Tais preocupações refletem as discussões mais gerais que ocorriam naquele momento no sentido de romper com o caráter recreativo-assistencialista predominante na pré-escola e conferir-lhe um caráter educativo. A teoria piagetiana apresentava-se como o *único* referencial para a elaboração de uma proposta pedagógica para a pré-escola. Um exemplo disso é a implantação do PROEPRE na capital do estado e a tentativa de ampliação do projeto para as outras cidades do interior.

Ocorre que essa tentativa de se implantar uma proposta pedagógica baseada na teoria piagetiana nos moldes do PROEPRE é extremamente equivocada pois, desconsiderou todas as outras práticas que vinham sendo realizadas nas salas de pré-escola e assim descartou a experiência acumulada das professoras que, a despeito das dificuldades encontradas, vinham construindo uma metodologia de trabalho com as crianças pré-escolares. O problema é que naquele momento a categoria dos professores não tinha isso claro e com a influência da equipe pedagógica da SEE acaba por considerar importante a implantação de um pacote pedagógico como foi o PROEPRE.

Outra proposta colocada no documento era a efetiva articulação com a universidade; pois, apesar da UFMS manter um curso de pedagogia com habilitação específica para formação de professoras de pré-escola e séries iniciais, o número de professoras formadas nesse curso era muito pequeno, quase insignificante se comparado ao total de professores da rede estadual.

Além disso, a maioria dos cursos de reciclagem oferecidos aos professores da rede estadual tinham como ministrantes professores de outros estados, como São Paulo e Paraná que não conheciam a realidade educacional sul-matogrossense. No mesmo sentido, os professores da UFMS também não tinham contato com a realidade das escolas públicas de pré-escola, 1º e 2º graus e o número de pesquisas na área da educação era insignificante.

Na verdade, existia um abismo entre o sistema de ensino fundamental e o universitário. É nesse momento que as primeiras professoras formadas na UFMS começam a trabalhar na rede estadual, tanto em sala de aula como

em cargos de coordenação na Secretaria Estadual, e propõem essa articulação entre as duas esferas.

Na segunda parte do II Plano, são delineadas as estratégias de mudanças, quais sejam: Pedagogia da Mudança, Autonomia da Escola, Valorização do Magistério, Educação Pré-escolar, Ensino de 1º grau, Universalização, Ensino de 2º grau, Ensino Supletivo, Ensino Especial, Educação Comunitária e Organização de Classes.

No item relativo à educação pré-escolar, afirma-se a importância da atuação do governo estadual nesse nível de ensino para que a pré-escola deixe de ser um artigo de luxo e torne-se acessível à população de baixa renda. O documento reconhece a importância da educação pré-escolar como etapa fundamental no desenvolvimento cognitivo, afetivo, social e psicomotor da criança. (Mais uma vez, a questão cultural não é considerada).

No entanto, o mesmo documento ressalva que

"dentro das limitações existentes, a Secretaria de Educação pretende ampliar esse serviço, inclusive através da criação de cursos especiais que procurem **aproveitar espaços vagos em períodos de férias**, de forma a proporcionar o atendimento em escolas públicas ao **maior número possível de crianças**." (p. 16) (grifos meus)

Assim, apesar de toda a discussão a respeito da necessidade de se construir uma proposta pedagógica para a pré-escola e de afirmá-la como um nível de ensino fundamental para as crianças, prevalece a tendência que procura resolver o problema da falta de vagas na pré-escola recorrendo a propostas "emergenciais" e descontínuas que não garantem o mínimo necessário para a realização de um trabalho pedagógico de qualidade. Além

disso, essa postura reforça a prática que impede ou dificulta a incorporação da pré-escola no sistema de ensino e o reconhecimento da educação infantil como um direito da criança, enquanto cidadã.

É interessante observar que a estratégia de ação proposta contradiz todos os princípios antes defendidos no documento. Percebe-se que a questão da importância da criança e da educação infantil são propostas que eram lembradas apenas porque faziam parte do discurso democratizante que predominava no período. Porém, as soluções para esse problema ainda estavam longe de serem contempladas pela política educacional.

O III Plano Estadual de Educação

O III Plano Estadual de Educação (1988/1991) foi aprovado em 1989 e se propôs a:

“apresentar as linhas mestras ou PRINCÍPIOS EDUCACIONAIS que expressam o pensamento da comunidade educacional sul-matogrossense e que haverão de dirigir os rumos da Educação em nosso Estado nos próximos quatro anos”. (p.17)

Dos princípios estabelecidos - universalização do ensino, valorização do educador e democratização administrativa - derivam as diretrizes: garantia do acesso e permanência, valorização do pessoal administrativo, valorização do educando, valorização do magistério, autonomia da escola e modernização administrativa.

A definição de pré-escola contida no III Plano Estadual de Educação está em consonância com as determinações da Constituição de 88 e com as

indicações da nova LDB, onde esta é entendida como a primeira etapa da Educação Básica.

O documento afirma que:

"a política de educação pré-escolar objetiva a manutenção e implementação dos níveis de atendimento com vistas à melhoria da qualidade... .A pré-escola da rede oficial deve desempenhar um papel social importante no contexto da luta pela democratização da educação brasileira". (p.29)

Apesar de usar o termo atendimento, a preocupação específica é com a questão da educação e com as salas de pré-escola da rede estadual de educação. O documento não fala em articulação com as creches, nem tão pouco expressa qualquer preocupação com essa modalidade de atendimento. Isso num momento em que já se reconhecia que a educação infantil seria ministrada às crianças de 0 a 6 anos, em creches e pré-escolas

Num outro trecho do documento, evidencia-se a preocupação com a baixa qualidade do tipo de educação oferecida às crianças das classes populares;

"garantindo acesso a um maior número de crianças das classes populares, sem que a ela sejam oferecidas apenas soluções comunitárias de baixo custo". (p.26)

O III Plano Estadual de Educação apresenta, ainda, as estratégias a serem utilizadas para a consecução das diretrizes. Dentre 50 estratégias apresentadas, 4 dizem respeito diretamente à educação pré-escolar, quais sejam:

(a) "criação gradativa de espaços físicos adequados, em todas as escolas da rede pública, para a educação pré-escolar";

- (b) "capacitação e atualização de educadores envolvidos com a educação pré-escolar";
- (c) "definição de uma política estadual de educação pré-escolar";
- (d) "realização de estudos adicionais para a formação de professores capacitando-os a atuarem na Educação Pré-escolar, Educação Especial, Alfabetização e Ensino supletivo". (p.37, 41)

Analisando as estratégias propostas, percebe-se que os problemas apontados anteriormente no II Plano, continuam sem solução; ou seja, as salas de pré-escola continuam funcionando em locais inadequados, com professoras sem formação específica e realizando um trabalho sem nenhuma orientação pedagógica por parte da SEE. A mudança ocorreu apenas em termos quantitativos, mais crianças passaram a freqüentar a pré-escola, porém a qualidade da educação deixa a desejar e portanto, passa a ser o centro das reivindicações.

Além dessas estratégias, foram incluídas no III Plano Estadual da Educação mais 32 propostas aprovadas no Seminário Estadual "A Educação na Escola Pública", realizado de 29/04/ a 01/05/88, em Campo Grande.

Num primeiro momento, as resoluções do Seminário foram recebidas pela Secretaria da Educação como reivindicações do movimento sindical dos professores. No entanto, por pressão do sindicato e de técnicos da Secretaria identificados com o movimento sindical, as propostas foram incorporadas ao III Plano Estadual de Educação.

As que diretamente se relacionam à educação pré-escolar, são:

- (a) "distribuição do número de alunos por série da seguinte forma: pré-escolar, no máximo, 20 alunos; 1ª e 2ª séries 25 alunos; 3ª e 4ª séries, 30 alunos; 5ª a 8ª séries, 35 alunos; 2º grau, 40 alunos".

(b) "criação e manutenção adequada de creches para os filhos dos funcionários da Secretaria de Educação (Órgão Central, Agências e Escolas), em todos os municípios proporcionais ao número de funcionários". (p.47) (grifo meu)

É importante ressaltar que é a primeira vez que a creche aparece num documento relacionado à educação e como reivindicação da categoria do magistério.

Apesar de não ser o objeto específico desse trabalho, gostaria de fazer aqui algumas reflexões sobre a questão da luta por creches em MS.⁵³

Gomes (1995) identifica a existência de 75 grupos de mulheres organizados nos anos 80, em 16 diferentes cidades do estado que tinham como principais bandeiras a luta pelo fim da violência contra a mulher, a questão do direito à saúde, ao trabalho, e às melhores condições de vida. É interessante observar que a questão da creche não é destacada como prioridade em nenhuma das associações que foram analisadas nesta pesquisa. Apesar de ser possível supor que essa reivindicação estivesse imbutida na questão do direito ao trabalho ou na luta por melhores condições de vida, essa constatação merece algumas considerações.

A questão da luta pela creche no estado de MS desenvolve-se nos limites impostos pela conjuntura política, social e econômica do estado. O fato de ser um estado cuja base econômica é a produção agropecuária tem como conseqüências algumas peculiaridades, tanto no processo de inserção da mulher no mercado de trabalho, como no processo de elaboração das

⁵³ Essas reflexões têm como referência a única pesquisa encontrada que discute a luta das mulheres em MS. Acredito que essa problemática mereceria outras pesquisas para que os dados pudessem ser confrontados e aprofundados.

alternativas para o cuidado das crianças pequenas cujas mães trabalham fora.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que somente a partir da década de 70, o estado de MS passa pelo processo de urbanização com um acelerado crescimento populacional das cidades. Ou seja, a maioria da população das cidades era recém saída do campo. Ora, é sabido que na estrutura familiar rural, cabe às mulheres os cuidados da casa e dos filhos e, portanto "trabalhar fora" era uma questão que ainda se colocava como um desafio para as mulheres sulmatogrossenses. É possível afirmar que na década de 80, as mulheres em MS ainda estavam lutando pelo direito de sair para trabalhar. Como fica claro na pesquisa de Gomes, uma das principais bandeiras do movimento de mulheres em MS era a luta pela ampliação do espaço feminino no mercado de trabalho.

A segunda questão a ser considerada é que as relações sociais dessa população ainda baseavam-se muito nas relações familiares e de vizinhança. Portanto, é possível supor que uma parcela das mulheres que trabalhavam fora deixavam suas crianças aos cuidados de parentes e/ou vizinhas. Mesmo porque a educação de crianças pequenas tradicionalmente tem sido uma tarefa executada no âmbito privado, ou seja no lar. Os equipamentos coletivos, como a creche, que se destinam a esse tipo de atendimento são característicos de sociedades urbanizadas.

Gostaria de deixar claro que essas reflexões são bastante incipientes e necessitam de um maior aprofundamento. Gostaria de esclarecer, também, que não estou minimizando a importância e a necessidade das creches para as crianças e mulheres sulmatogrossenses. Mesmo porque acredito que a

creche não existe apenas em função da mãe que trabalha fora e sim que é um equipamento educativo para atender às crianças de 0 a 6 anos de idade. Meu objetivo é chamar atenção para questões específicas da conjuntura do estado de MS e lançar uma discussão sobre as possíveis diferenças no processo de luta e conquista de creches nas regiões metropolitanas e nas regiões menos industrializadas.

Talvez uma discussão nesse nível contribuisse para a elaboração de propostas de atendimento às crianças de 0 a 6 anos que rompessem com os "modelos universais" e que contemplassem as especificidades e necessidades das crianças, das famílias e de cada região do país. Acredito que seria um passo importante na elaboração de uma política plural de educação infantil.

Diretrizes Gerais para o Ensino de Pré-escolar e de 1º grau

Tomando como subsídio o III Plano Estadual de Educação, em 1989, a Secretaria Estadual de Educação lançou as "Diretrizes Gerais para o Ensino de Pré-escolar e de 1º grau". O documento foi elaborado com a participação de professores de todo o estado e de técnicos da Coordenação Geral de Educação/SE e das 12 AREs - Agências Regionais de Educação, subdivididos por áreas de conhecimento: Pré-escola, Português, Matemática, História, Geografia, Educação Física, Ciências Físicas e Biológicas, Educação Artística. Apresenta-se como um documento base, referencial para o trabalho dos professores.

Numa análise mais detalhada do documento, percebe-se que o mesmo é uma justaposição de propostas elaboradas por equipes diferentes que

realizaram o trabalho de forma isolada, sem a preocupação (ou, talvez, a oportunidade) de discutir as questões coletivamente. Assim, em algumas áreas, as diretrizes privilegiam o aspecto teórico, enquanto que em outras, a proposta se limita a apresentar um rol de conteúdos e/ou atividades a serem desenvolvidas numa determinada disciplina. É um documento sem uma diretriz teórica definida, onde conteúdos, técnicas, atividades, metodologias, pressupostos teóricos se confundem. Na prática, o documento não conseguiu atingir seus objetivos, pois, ao invés de orientar o trabalho pedagógico nas salas de aula somente confundiu mais ainda o professorado.

Em relação à pré-escola, o primeiro problema que fica evidente é que o documento a coloca no rol das disciplinas a serem trabalhadas. O segundo problema diz respeito à forma como a proposta curricular para a pré-escola foi elaborada, ou seja, com a participação apenas da equipe técnica da SEE, pois nas AREs não existiam equipes específicas de coordenação/orientação/supervisão do trabalho das professoras da pré-escola. Ora, o trabalho dessas professoras era acompanhado por quem? Isso demonstra que a proposta de melhoria da qualidade de atendimento na pré-escola estava muito longe de ser concretizada, pois na prática não existiam mecanismos (no caso, nem recursos humanos) que viabilizassem a execução de um trabalho pedagógico de qualidade.

Assim, o documento é produto de um trabalho que excluiu as professoras de qualquer tipo de participação, desconsiderando mais uma vez a experiência acumulada no dia-a-dia das salas de pré-escola. Fica claro que o conteúdo do documento não foi elaborado para ser entendido e nem tão pouco colocado em prática.

O capítulo das "Diretrizes Curriculares para o Ensino Pré-escolar e de 1º grau" referente ao ensino pré-escolar apresenta os seguintes itens: Histórico do Ensino Pré-escolar, Pressupostos Teóricos, Funções e Objetivos do Ensino Pré-escolar, Aspectos Considerados no Desenvolvimento da Criança, Níveis do Processo de Evolução da Língua Escrita e Avaliação.

A proposta curricular apresentada baseia-se na teoria piagetiana, enfatizando a pré-escola como local de aquisição de conhecimentos "físico, lógico-matemático e social". De acordo com os pressupostos teóricos,

"as crianças constroem seu conhecimento partindo do seu interior através da interação com o ambiente pelo processo de percorrer nível após nível de procedimento 'errado', segundo o ponto de vista do adulto" (p.14)

Segundo o documento, a pré-escola deve desempenhar três tipos de funções: funcional, social e política. Os educadores devem considerar no desenvolvimento da criança os seguintes aspectos: cognitivo, social, afetivo e preceptivo motor. A avaliação deve ser um processo amplo, contínuo, que deve ter a criança como centro de referência de si mesma e fornecer dados ao professor para acompanhar e compreender o desenvolvimento de seus alunos.

Alguns problemas podem ser evidenciados: primeiro, a equipe que elaborou a proposta para a pré-escola privilegiou, demasiadamente, as questões teóricas. O documento apresenta os principais conceitos piagetianos, a descrição das fases do desenvolvimento do desenho infantil, dos níveis da linguagem escrita, entre outros. Ocorre que, na tentativa de se romper com o caráter recreativo-assistencialista predominante na pré-escola, os

técnicos da Secretaria transformaram as Diretrizes Curriculares num manual de conceitos piagetianos. Além disso, e mais grave ainda é que tais conceitos são apresentados de forma superficial e muitas vezes equivocada.

Percebe-se claramente que a elaboração dessas diretrizes seguiu o mesmo esquema do PROEPRE; por exemplo, quando são privilegiados os aspectos cognitivo, social, afetivo e preceptivo motor, em detrimento do cultural que não é lembrado em nenhum momento.

A pré-escola é citada no capítulo da disciplina de Educação Física e de Educação Artística. No primeiro é apresentada uma lista de atividades a serem desenvolvidas com as crianças com os seguintes objetivos: desenvolver a coordenação dinâmica geral, executar movimentos naturais, através de atividades recreativas, desenvolver hábitos posturais corretos e executar atividades.

Na disciplina Educação Artística há a preocupação de se estabelecer atividades e objetivos específicos para o trabalho na pré-escola nas áreas de expressão plástica, expressão musical e expressão cênica.

É interessante observar que algumas disciplinas tiveram a preocupação de pensar atividades para serem desenvolvidas com as crianças em idade pré-escolar. No entanto, não há como deixar de criticar a forma equivocada e fragmentada que se apresentam essas sugestões de atividades, ora pensando apenas o corpo da criança, ora pensando o emocional e artístico.

Concluindo, podemos afirmar que no período de 1983 a 1990, a política de educação pré-escolar implementada pela SEE teve alguns avanços significativos: a incorporação do "pré-não formal" ao sistema oficial de ensino; o aumento do número de crianças atendidas e conseqüentemente o

acesso de um maior número de crianças das classes populares; uma maior exigência de formação específica para a profissional que trabalha com a pré-escola; um relativo aumento da responsabilidade do estado em oferecer cursos de formação para essa profissional; o aumento da preocupação em relação à legislação e à fiscalização das condições de funcionamento das pré-escolas.

No entanto, apesar dessas mudanças ocorridas no período, a questão da qualidade da educação pré-escolar ainda permaneceu como um desafio a ser enfrentado nos anos 90. Por um lado, em decorrência da falta de uma política eficaz para a formação de recursos humanos. Por outro, por falta de uma proposta pedagógica que garantisse a participação das professoras desde a sua elaboração até o processo de avaliação do trabalho.

Sobretudo, a política de educação infantil implementada pelo governo do Estado de MS não contemplou a articulação tão fundamental entre as creches e pré-escolas, ou seja, a educação e a assistência foram pensadas de forma isolada.

3.2. A Assistência Social

Historicamente no Brasil, quando se fala em criança, pensa-se logo em criança pobre; falar em assistência à criança equivale a mais pobreza ainda. Isso porque a política de assistência social brasileira tem se expressado na forma de assistencialismo com um acentuado caráter filantrópico. Assim, o assistencialismo, ao contrário da assistência que é um direito do

cidadão, cultiva o problema social sob a aparência de ajuda, desmobilizando o potencial de cidadania do assistido.

Por outro lado, a brutal concentração de renda existente no país cria uma estrutura econômica onde milhões de crianças e adolescentes vivem num estado de pobreza absoluta, sem nenhum acesso às necessidades básicas de alimentação, saúde, moradia e educação, gerando a necessidade de programas emergenciais.

Em MS, no período analisado, os órgãos estaduais responsáveis pela política de assistência à infância foram a SDS, no governo Wilson Barbosa Martins, a SASC, no governo Marcelo Miranda e o FASUL, em ambos.

O trabalho dessas entidades envolve crianças e adolescentes em situação de pobreza ou risco (crianças abandonadas ou infratoras que estão sob guarda do juizado de menores). Porém, o meu interesse está voltado apenas para os programas que atendam crianças de 0 a 6 anos de idade. Fazer essa seleção foi uma tarefa complicada porque os dados de relatórios e/ou documentos nem sempre explicitam a faixa etária da clientela atendida, considerando como "menor", a criança e o adolescente com menos de 18 anos de idade.

Há ainda, outros projetos na área social - habitação, saneamento básico, geração de empregos - que atendem as famílias e, indiretamente beneficiam as crianças pequenas, mas que não são objeto de análise desse trabalho.

Assim, considerando que a creche é a instituição que tradicionalmente atende crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, esse trabalho privilegiará as ações desenvolvidas nesse tipo de equipamento, excluindo os projetos da

área da Justiça (menor infrator) e do Trabalho (proteção e formação profissional), mesmo sabendo que esses projetos também atendem casos de crianças com idade entre 0 e 6 anos de idade.

Em MS, encontramos a atuação do governo do estado através de convênios com a FUNABEM e com a LBA, ambos órgãos do Ministério do Interior, e da OMEP - Organização Mundial para a Educação Pré-escolar, entidade privada. Os convênios envolvem repasses de verbas, cedência de profissionais, assessoria técnica, empréstimo de imóveis. Os convênios são firmados, também, entre as secretarias estaduais e entidades filantrópicas de caráter privado, responsáveis pela manutenção de grande parte das creches.

Outra questão relevante no caso de MS é que, desde a criação do estado, os municípios têm uma atuação predominante na execução dos projetos ligados à assistência. Com exceção das ações executadas na capital, o governo do estado tem se limitado a captar recursos junto aos órgãos federais e repassá-los aos governos municipais e/ou entidades filantrópicas que se encarregam das ações propriamente ditas.

Na tentativa de analisar e entender a política de creches desenvolvida no período, no Estado de MS, apresentarei os principais projetos desenvolvidos.

3.2.1. O Pro-menor

Em 1985, a Secretaria de Desenvolvimento Social lança o Pro-menor - Programa de Atendimento ao Menor em Situação Irregular que objetivava:

"atender 7.658 menores em situação irregular, em 20 municípios, através de 55 entidades particulares, instituições ou órgãos públicos... A população desses municípios representa 62,6 da popula-

ção do estado e os convênios da SDS atingem 80% das entidades que atuam no campo de atendimento ao menor em situação irregular". (p.5)

O programa previa a execução de 10 projetos, quais sejam: "Atendimento ao Menor de Infração Penal, Desenvolvimento Comunitário, Unidade de Triagem e Encaminhamento, Meninos de Rua, Unidade de Internato, Unidade de Atendimento Misto, Unidade de Apoio Familiar, Assistência Técnica e Supervisão, Treinamento de Recursos Humanos e Creches Domiciliares".

Desses, apenas os projetos "Unidade de Apoio Familiar" e "Creches Domiciliares" eram diretamente ligados à criança de 0 a 6 anos de idade.

O primeiro, envolvendo 28 entidades, 14 municípios e uma clientela de 3.803 menores, tinha o objetivo de:

"proporcionar o desenvolvimento integrado e harmônico do menor através do atendimento às suas necessidades básicas em termos de alimentação, saúde, sociabilidade, recreação, segurança social e estimulação cultural". (p.12)

O documento não explicita as formas concretas de ação do projeto, onde se conclui que cada entidade desenvolve o trabalho segundo suas diretrizes. Ocorre que as entidades executoras eram as mais diversas, com objetivos e finalidades distintos; desde prefeituras municipais até "casas da sopa", incluindo 8 creches. Portanto, pode-se afirmar que a execução do projeto teve os mais diversos encaminhamentos. Sem a menor preocupação com a execução de uma política articulada de atendimento ao menor, a SDS

apenas fazia o repasse das verbas para as entidades que realizavam o trabalho.⁵⁴

A SDS se caracterizou pela *falta* de um direcionamento para o trabalho nas creches, o que evidencia que a política adotada era deixar “tudo como estava”, ou seja em nome da autonomia das entidades executoras, o poder público se exime de assumir a responsabilidade das diretrizes de uma política de atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade.

A política de convênios é vantajosa para ambas as partes: para as entidades, a questão era se encaixar no Projeto e conseguir mais verbas para o seu trabalho assistencial e à SDS cabia fazer o repasse da quantia determinada no convênio, eximindo-se da responsabilidade da manutenção efetiva das creches.

Na política de convênios, o demandatário dos recursos financeiros são as entidades sociais e não o usuário dos serviços. A intervenção junto aos órgãos financiadores é sempre mediada pelos diretores ou técnicos dessas entidades, reduzindo ou até mesmo anulando o poder de reivindicação, organização e mobilização da população usuária.

Além disso, a política de convênios cria um vínculo de dependência da entidade em relação ao órgão financiador que é comumente usado como sustentação do clientelismo político.

⁵⁴ As entidades envolvidas eram: Creche Santa Rosa, União Espírita Corumbaense/ Lar Ismael, Cidade Dom Bosco/ Casa do Pequeno Trabalhador, Pavilhão da Sopa? Creche André Luiz, Creche São Francisco, Creche Recanto da Criança, SSCH/ Escola 2 de maio, SSCH/ Escola 11 de novembro, Creche Dona Sebastiana, Grupo da Fraternidade José Xavier/ Lar da Criança Irmã Sheila, Creche Clementina Carrato, Escola Profissionalizante São João Batista, Casa da Criança Menino de Jesus, Sociedade de Assistência e Promoção Social Lourdes Moraes de Paiva, SSCH/ Cidem, Obra Unida à Sociedade São Vicente de Paula/Creche Santa Fé, Sociedade Evangélica de Proteção ao Menor/ Creches Jóia de

O projeto “Creches Domiciliares”

“visava proteger a criança na faixa etária de 0 a 6 anos, cuja mãe de baixa renda, necessita trabalhar fora do lar, colocando-a num domicílio da própria comunidade”. (p.13)

As entidades executoras eram a OMEP e o PRONAV, em Campo Grande e os Centros Sociais Urbanos, em Aquidauana e Três Lagoas. O número previsto para o atendimento era de 878 crianças.

A proposta de “creches domiciliares” foi uma opção para o atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade que baseava-se em algumas experiências comunitárias desenvolvidas a partir do final dos anos 70, por organizações que lutavam pelo direito à creche. Devido à ausência desse equipamento na maioria dos bairros, as mães que trabalhavam fora organizavam-se e revezavam-se no cuidado com as crianças. Essa era uma estratégia de luta das classes populares que visava por um lado, suprir uma necessidade concreta da população e por outro, sensibilizar e pressionar o poder público para a construção e manutenção de creches públicas.

No entanto, por ser uma alternativa de baixo custo, foi adotada por várias secretarias estaduais e municipais de Promoção Social no intuito de aumentar o número de crianças atendidas em creches sem comprometer seus orçamentos. O projeto previa que uma moradora do bairro ficasse com algumas crianças, em sua casa, durante o período de trabalho das mães. O projeto foi implantado de formas diferenciadas, assumindo características diversas de acordo com os critérios de seleção da “mãe crecheira”, o número

de crianças em cada casa, a forma de pagamento da "mãe crecheira", a forma de participação das mães que utilizavam a creche, as formas dos convênios firmados.

Em MS, as creches domiciliares funcionaram nos municípios de Aquidauana e Três Lagoas por um curto período e em Campo Grande se mantêm até os dias de hoje através de um projeto desenvolvido pela OMEP no bairro Tiradentes.

Várias críticas a esse tipo de atendimento já foram apontadas tais como: o número excessivo de crianças em cada "creche", a falta de infraestrutura das casas que abrigavam as crianças, a falta de preparo pedagógico da "mãe crecheira", a escassez de recursos financeiros, a falta de condições efetivas para se realizar um bom atendimento (pois uma só mulher era responsável pelos cuidados que as crianças exigem no dia-a-dia e por todos os seus afazeres domésticos).

Além disso, a questão profissional fica extremamente prejudicada, uma vez que a pessoa que cuida das crianças não tem nenhum tipo de vínculo com nenhum órgão que pudesse propiciar sua formação ou até mesmo o acompanhamento do trabalho. E mais, como elaborar uma política de atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade, de qualidade, se as ações são pulverizadas a ponto de serem desenvolvidas em domicílios?

Sobretudo, a proposta de creches domiciliares é mais uma das formas que o poder público encontrou para não se responsabilizar diretamente com a construção e nem com a manutenção de creches públicas. O Estado apropriou-se de uma idéia oriunda das classes populares e transforma aquilo que

era paliativo e emergencial numa proposta oficial e sistematizada, sem ao menos garantir uma melhoria nas condições de atendimento.

Acredito que essas diferentes experiências implementadas pelos mais diversos órgãos em todo o país devem servir de referência para a construção de uma política nacional de educação infantil que pode e deve ser plural. Ou seja, respeitando as diversidades regionais do país e, sobretudo adequando-se às reais necessidades das famílias e das crianças demandatárias desse serviço. No entanto, sem prejuízo da qualidade do atendimento e sem que a economia de recursos seja o principal argumento na adoção dessas propostas alternativas e diferenciadas.

Em 1987, já no governo Marcelo Miranda, foi instituído um grupo de trabalho, com representantes da Secretaria de Ação Social e Comunitária, Secretaria de Educação, Secretaria de Justiça e Secretaria de Saúde, sob a presidência do FASUL, cujo objetivo era apresentar uma proposta preliminar da política de atendimento ao menor no Estado de Mato Grosso do Sul. (Resolução FASUL, 20/07/87)

O documento resultante desse trabalho ressalta a importância da articulação e divisão de responsabilidades entre os diversos órgãos públicos que compõem o governo do estado, bem como as entidades particulares e a comunidade. É interessante observar que esse é o primeiro e único documento encontrado que foi elaborado conjuntamente por vários órgãos, o que poderia representar uma tentativa de somar esforços no sentido de romper com a prática de ações fragmentadas na área das políticas sociais.

O documento intitulado "Proposta Preliminar da Política de Atendimento ao Menor no Estado de Mato Grosso do Sul" apresenta as diretrizes e

propostas de ação da política de atendimento ao menor no estado. Em relação à criança de 0 a 6 anos de idade, o documento é quase omissivo, apresentando as ações de forma genérica e imprecisa, quais sejam:

"na área da educação, multiplicação de alternativas públicas e particulares para oferecer às crianças de 0 a 6 anos os serviços de creche e pré-escola; na área da saúde, promoções de ações básicas de saúde, através do atendimento às gestantes, nutrízes e crianças, garantindo informações e acesso ao planejamento familiar, pré-natal, aleitamento materno e imunização; na área de assistência, estímulo a organização comunitária para que através de **organização comunitárias**, associações de moradores e/ou outras formas de organização e execução de atividades voltadas a atender o menor." (p.1)

Na verdade, a política de creches desenvolvida pela SASC é uma continuidade daquela implementada no governo anterior, ou seja, a Secretaria apenas repassava os recursos para as entidades e/ou municípios que executavam as ações.

3.2.2. Projeto Creches Casulo

O projeto Casulo é criado em 1977, de início com um caráter experimental sendo implantado em apenas 4 estados. Expande-se intensamente, a partir de 1981, transformando-se no principal programa da LBA e no único programa de creches desenvolvido no âmbito nacional. O programa apresenta as seguintes características: a atuação ocorre através de convênios com repasse de verbas às prefeituras ou às instituições; atende prioritariamente população de baixa renda; a jornada diária das crianças pode ser de 4 ou 8 horas; as creches são instaladas em equipamentos simples, aprovei-

tando-se equipamentos ociosos da comunidade; o trabalho é orientado por uma concepção preventiva e compensatória; o número de crianças atendidas é maior na faixa etária de 3 a 6 anos de idade.⁵⁵

Algumas críticas a esse projeto já foram apontadas, tais como: os recursos alocados não correspondem às reais necessidades da manutenção das creches fazendo com que as condições de atendimento sejam precárias e ainda que os custos de complementação recaiam sobre a população atendida; os prédios aproveitados para a instalação das creches estão longe de serem apropriados às atividades que devem ser desenvolvidas no dia a dia das crianças; falta de programação pedagógica; deficiência de pessoal docente e excesso de pessoal técnico e administrativo.⁵⁶

A despeito desse problemas, o Projeto Casulo foi implantado em vários municípios de todas as regiões do Brasil e aumentou significativamente o número de crianças atendidas durante os anos 80. Vejamos os dados:

2. Projeto Casulo: evolução de atendimento - Brasil

ano	cr. atendidas	índice de crescimento %
1980	290.591	194
1981	323.259	216
1982	467.392	313
1983	908.302	608
1984	1.015.037	679
1985	838.560	561
1986	1.709.020	1.143

Fonte: Vieira, 1986. FLBA. apud Campos (1993)

⁵⁵ De acordo com o relatório da pesquisa "Aspectos Sócio-educativos e sugestões para uma Política Nacional de educação da Criança de 0 a 6 anos no Brasil" realizada pela Fundação Carlos Chagas, 1989.

⁵⁶ idem

Em MS, o Projeto Casulo foi desenvolvido através de convênios entre a SDS, a LBA e as Prefeituras municipais com o objetivo de

"atender as crianças da faixa etária da 3 a 6 anos, propiciando-lhes cuidados médico-odontológicos, alimentares, atividades recreativas, educacionais e de lazer, visando o seu desenvolvimento bio-psico-social".

Apesar do projeto casulo ter como prioridade o atendimento integral às crianças em creches, e por um período de 8 horas, na prática, os convênios da LBA em MS acabaram por privilegiar a educação pré-escolar (regime de 4 horas com ênfase nos aspectos educacionais). Lima (1994) constata que o atendimento à criança pequena através a LBA/MS sempre teve uma grande participação da Secretaria Estadual de Educação no atendimento à pré-escola, via prefeituras. Ou seja, a LBA repassa um montante de per capita às prefeituras que mantêm as pré-escolas municipais. Nas estatísticas oficiais, este atendimento entra tanto na rubrica pré-escolar, quanto na rubrica "metas de creche" quando entra no relatório da LBA.

Esse tipo de convênio dificultou ainda mais a expansão dos serviços de creches às crianças de 0 a 3 anos de idade que em MS sempre foi muito restrito, mesmo porque é um tipo de atendimento que requer instalações apropriadas, mais recursos humanos, mais material, enfim, mais verbas do que as destinadas às pré-escolas em regime de 4 horas.

3.2.3. As creches comunitárias do FASUL

Em 1983, o FASUL, organizou uma equipe interdisciplinar a fim de avaliar a situação das 15 creches existentes sob sua responsabilidade, criando em sua estrutura uma Coordenadoria de Creche composta por médi-

cos, psicólogos, assistentes sociais e uma equipe de apoio administrativo; a meta era criar uma estrutura capaz de atender 1.260 crianças de 0 a 6 anos de idade.

Na tentativa de redirecionar o trabalho nas creches, imprimindo-lhe um caráter mais profissional, a Coordenadoria de creches do FASUL elaborou um documento intitulado "Creches Comunitárias: estrutura, organização e funcionamento", com as principais diretrizes do trabalho. O objetivo geral é assim definido:

"implantar um programa visando o desenvolvimento global da criança carente, na faixa etária de 0 a 6 anos e 11 meses, possibilitando a liberação da mão de obra feminina e consequentemente a melhoria das condições sócio-econômicas da família". (p.6)

Assim, as creches são pensadas a partir da necessidade da mãe trabalhar fora, e não como um direito da criança de freqüentar um equipamento educativo. E mais ainda: o trabalho da mulher e o acesso à creche estão diretamente associado à "pobreza" e "carência", o direito à educação, saúde e nutrição das crianças é expresso como um favor do governo, dos profissionais que ali trabalham e, em última instância, das classes dominantes. O assistencialismo e o paternalismo são a base desse tipo de projeto.

Em relação à criança, o documento apresenta uma visão baseada nos conceitos da educação compensatória, afirmando que:

"...ciente da importância da fase pré-escolar, como decisiva no desenvolvimento das potencialidades bio-psico-sociais da criança e observando-se que a clientela das creches, neste aspecto possui uma **defasagem um tanto acentuada**, no que se refere à sua globalidade, criou-se o setor psicopedagógico". (p.10)

Como o direito à creche está sempre relacionado com a questão da pobreza, a criança que será atendida nesse equipamento e sua família são vistas como “defasadas” e assim, o trabalho têm por finalidade atender as necessidades físicas e nutricionais das crianças pobres e suas *carências sócio-emocionais*.

O mesmo documento define como objetivos específicos, a adaptação e melhoria dos prédios das creches e seus equipamentos; o aperfeiçoamento do pessoal técnico através de treinamento, encontros e reuniões de estudo; a participação das famílias no processo sócio-educativo e a integração do trabalho com vários outros órgãos públicos.

O trabalho do setor psico-pedagógico é o seguinte:

- planejar, acompanhar e avaliar a programação psico pedagógica;
- elaborar e controlar a documentação específica do setor;
- selecionar, treinar e avaliar candidatos para o desempenho das funções das creches;
- acompanhar o trabalho técnico desenvolvido na creche;
- treinar as pajens do berçário quanto à estimulação precoce e as pajens do jardim e maternal quanto à estimulação dirigida; -
- supervisionar as estagiárias de psicologia; participar das reuniões da Coordenadoria;
- orientar e supervisionar o trabalho das professoras;
- apresentar relatórios mensais à Coordenadoria. (p.10)

Em relação aos profissionais envolvidos no trabalho, ocorre que a equipe técnica possui formação universitária, participa de reuniões e grupos de estudo, enfim, está em permanente reciclagem, porém seu trabalho é apenas de orientação e supervisão. Por outro lado, aquelas profissionais que trabalham diretamente com as crianças não têm formação específica, possu-

em baixa escolarização, baixos salários e péssimas condições de trabalho. Em relação a essa questão, o documento destaca que os recursos humanos estão voltados a proporcionar *carinho, afeto, atenção e segurança*. Acredito que essas qualidades sejam fundamentais para quem vai trabalhar com educação das crianças pequenas (e das grandes, também). No entanto, não bastam pois a formação profissional tem que envolver outros conhecimentos, desde desenvolvimento infantil até conhecimentos sobre ciências, matemática, literatura.

O quadro de funcionárias das creches reflete a situação acima descrita:

Administradora	2º grau completo
Professora	Curso magistério- 2º grau
Pajem berçário menor	Curso primário
Pajem berçário maior	Idem
Pajem do maternal	Idem
Pajem do jardim	Idem
Cozinheira	Idem
Lavadeira	Idem
Faxineira	Idem
Volante	Idem
Vigia noturno	Alfabetizado

O governo estadual, através do FASUL, firma convênios com entidades sociais para garantir o funcionamento das 15 creches existentes em campo Grande; 12 convênios foram celebrados.⁵⁷

⁵⁷ As entidades conveniadas com o FASUL foram as seguintes: Associação Beneficente, Associação Beneficente da Vila Popular, Associação Cristã Feminina, Associação de Moradores do Lar do Trabalhador, Associação de Moradores e Amigos dos Bairros Pioneiros e Adjacentes, Centro de Orientação e Integração do Menor Laura de Vicuña, Clube de Mães

As atribuições das entidades conveniadas foram assim definidas:

- participar do processo de organização e funcionamento das creches junto à Coordenação;
- zelar pela manutenção do prédio (pagamento de água, luz, esgoto e pequenos reparos);**
- acolher a orientação técnica da Coordenação quanto à programação a ser desenvolvida nas creches;
- prestar conta dos recursos recebidos pelo FASUL, através de relatórios mensais;
- contratar e registrar funcionários selecionados pela Coordenadoria;**
- fazer previsão dos recursos humanos, materiais e financeiros a serem utilizados semestralmente;
- garantir a manutenção do funcionamento da creche;**
- participar de reuniões convocadas pela Coordenadoria;
- organizar e atualizar os documentos contábeis, notas fiscais, recibos, etc;
- manter as condições de segurança nas creches." (p.21) (grifo meu)

Pelas atribuições acima listadas, as entidades ficam com os encargos financeiros das despesas das creches no dia-a-dia e com o pagamento dos funcionários, enquanto que a Coordenadoria dita as normas em relação ao trabalho a ser realizado e até mesmo tem o poder de decidir sobre o pessoal a ser contratado. As entidades submetem-se a essas normas porque não têm recursos próprios e estão sempre na dependência de doações.

Como já afirmamos antes, a política de convênios além de eximir o governo estadual de responsabilidades com a manutenção das creches, cria

vínculos de dependência entre os diretores das entidades e os políticos e/ou técnicos dos órgãos públicos. É uma das formas de consolidar a política clientelística.

Concluindo resumidamente esse item, é possível afirmar que as políticas de atendimento à criança de 0 a 6 anos propostas e implementadas durante o período de 1983 a 1990 pelos três órgãos do governo estadual analisados nesse trabalho, foram muito semelhantes entre si.

Nenhum dos órgãos teve uma proposta clara e definida em relação ao atendimento em creches. A atuação dos três foi muito restrita: não houve intervenção direta em nenhum projeto, apenas a celebração de convênios, e o acompanhamento do trabalho que já era realizado nas entidades filantrópicas. Isso equivale a afirmar que nenhum dos órgãos foi capaz de implementar uma política articulada de creches, deixando que as ações das entidades se dessem de forma fragmentada e de acordo com as diretrizes de cada uma.

A concepção de creches que prevaleceu durante o período foi a de que é um benefício para a mãe que precisa trabalhar fora e um local onde as crianças pobres podem ficar durante a ausência da mesma. A creche é entendida como um local para crianças pobres serem atendidas nas suas necessidades de guarda, alimentação e higiene.

De acordo com essa concepção de creche, a profissional que trabalha nesse equipamento não necessita de formação específica, pois entende-se que o trabalho de "cuidar das crianças" é uma extensão do trabalho que ela realiza em casa e que aprendeu no dia a dia de mãe ou dona de casa. Essa concepção fica explícita, pois nos documentos analisados não percebe-se a

preocupação com a questão da formação, principalmente das pajens, cuja escolaridade exigida é a primeira etapa do primeiro grau.

Em relação às professoras, a situação não é muito diferente: sabendo-se que os cursos de formação para o magistério não contemplam disciplinas que dêem conta do trabalho em creches, pode-se concluir que o trabalho das professoras necessitaria de um acompanhamento até mesmo para que fosse possível a construção de uma proposta pedagógica adequada às características próprias do cotidiano das crianças que freqüentam as creches. No entanto, isso não ocorreu; os órgãos responsáveis pela política de creche não explicitam em nenhum momento qual seria o trabalho pedagógico a ser desenvolvido por essas profissionais, nem tão pouco sugerem alternativas de formação para as professoras.

3.3. Dados (des)encontrados sobre o atendimento à criança pequena em MS

O número de crianças de 0 a 6 anos de idade que freqüentam a pré-escola no Brasil cresceu durante a década dos anos 80 passando da taxa de 5,9, em 1980, para 15,3 em 1989.

Esse crescimento é consequência da pressão exercida pela sociedade para a ampliação da oferta de vagas, seja pela necessidade de se ter um lugar para deixar as crianças enquanto a mãe trabalha fora de casa; seja pelo reconhecimento da importância da educação pré-escolar como uma etapa do desenvolvimento da criança.

Por outro lado, ampliaram-se os estudos na área do desenvolvimento infantil, novas metodologias foram propostas, vários encontros, seminários e cursos discutiram sobre o tema, muitas pesquisas foram realizadas e publicadas, enfim, a questão da infância e da educação pré-escolar adquiriu um novo status. A educação da criança pequena que historicamente acontecia no lar, exclusivamente sob a responsabilidade da mãe, aos poucos adquire um caráter público e outras formas de efetivação dos cuidados com a criança de 0 a 6 anos de idade vão sendo elaboradas. A Constituição Brasileira de 88 transforma essa tendência em lei e essas crianças adquirem o direito à educação a ser ministrada em creches e pré-escolas.

3. População de 0-6 anos de idade e Taxa de atendimento no Brasil

ano	população 0-6 anos	taxa de atendimento
1980	22.536.396	5,9
1981	21.994.879	7,0
1982	22.830.755	8,2
1983	22.266.679	8,9
1984	22.334.177	10,6
1985	23.618.510	10,7
1986	23.759.776	12,0
1987	23.805.397	13,8
1988	23.407.707	14,6
1989	23.133.083	15,3

Fontes: IBGE- Censo Demográfico, 1980

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 1981-89

MEC/SAG/CPS/Coordenação de Informações para o Planejamento

A tabela acima mostra a taxa de atendimento, sem especificar as formas e nem tão pouco as idades. Isso nos leva a deduzir que nesses dados podem estar incluídos qualquer tipo de atendimento, seja assistencial ou

educacional, público, privado ou filantrópico, com período parcial ou integral. O que interessa nesses dados é a constatação que a preocupação com as crianças de 0 a 6 anos de idade aumentou quantitativamente.

Assim, fazer uma análise dos dados obtidos requer alguns cuidados, pois é grande o desencontro das estatísticas levantadas por diferentes órgãos a respeito da educação infantil e porque o próprio conceito de educação para crianças menores de 6 anos de idade permite certas confusões.

Em primeiro lugar, os dados do IBGE só nos permite trabalhar com a população escolarizada de 5 e 6 anos de idade porque os PNADs até 1993 quando faziam o levantamento de estudantes por domicílio só consideravam as crianças com mais de 5 anos. Somente no PNAD de 94 é que temos dados a respeito de crianças de 0 a 5 anos de idade que recebem algum tipo de atendimento pré-escolar, o que representa um número considerável. Apesar de ser um instrumento importante conquistado graças à interferência de pesquisadoras que trabalham com crianças de 0 a 6 anos de idade, esse PNAD só incluiu as áreas metropolitanas do país o que exclui o estado de MS. Vejamos os dados referentes ao atendimento em Mato Grosso do Sul:

4. Crianças de 5 e 6 anos na pré-escola em MS 1983/1989

ano	dados do IBGE	dados da Secretaria de Educação
1983	12.340	10.657
1984	14.047	12.850
1985	17.572	24.405
1986	22.441	29.898
1987	28.424	32.282
1988	29.200	32.342
1989	29.777	34.127

Fontes: *IBGE-PNAD-1983-89

**Secretaria de Estado de Educação de MS/Divisão de Estatística.

Há uma discrepância entre os dados coletados pelo IBGE e pela SE/MS que pode ser explicada, em parte, da seguinte forma: pelos dados do IBGE não é possível identificar o tipo de pré-escola freqüentada e, provavelmente, nos números obtidos devem estar incluídas as crianças que recebem educação em pré-escolas, creches ou qualquer tipo de atendimento uma vez que a fonte de informação é a própria população usuária que não faz distinção entre as diversas modalidades de atendimento.

Por outro lado, os dados da Secretaria de Educação refletem o número de crianças que freqüentam pré-escolas públicas e particulares cadastradas e reconhecidas legalmente como escolas, o que exclui as pré-escolas clandestinas⁵⁸ e outros tipos de atendimento não formal desenvolvidos em igrejas, associações de moradores.

Assim, o IBGE apresenta números maiores em 83 e 84, época em que multiplicavam-se as iniciativas assistenciais e de atendimento informal e era maior a existência de pré-escolas particulares sem registro na Secretaria de Educação. Já em 85, 86, 87 e 89, os dados da Secretaria superam os dados do IBGE porque já houve uma preocupação em cadastrar o maior número possível de entidades que atendiam as crianças pré-escolares e também porque o sistema oficial de ensino foi absorvendo essas iniciativas.

Uma segunda questão a ser considerada é que o levantamento de dados do PNAD inclui somente crianças com mais de 5 anos de idade e os dados da SEE falam de crianças pré-escolares e certamente estão computa-

⁵⁸ Estou considerando como pré-escolas clandestinas aquelas que funcionam sem a autorização do Conselho Estadual de Educação. Proliferaram na década de 80 quando muitas escolas particulares surgiram funcionando em casas adaptadas, principalmente nos bairros.

das algumas menores de 5 anos. A partir de 1985, os dados da SEE superam os do IBGE e é exatamente a partir dessa época que cada vez mais crianças menores de 5 anos estão freqüentando equipamentos educativos. Quase dez anos depois, o próprio IBGE reconhece que a sua forma de pesquisar está defasada e muda seus questionários.

Existe ainda um outro problema na análise dos dados: como há uma sobreposição de órgãos no atendimento através dos convênios firmados pelas entidades, as mesmas crianças que são computadas nos dados da LBA podem ser contabilizadas também, nos dados da FUNABEM ou da Secretaria Estadual de Educação.

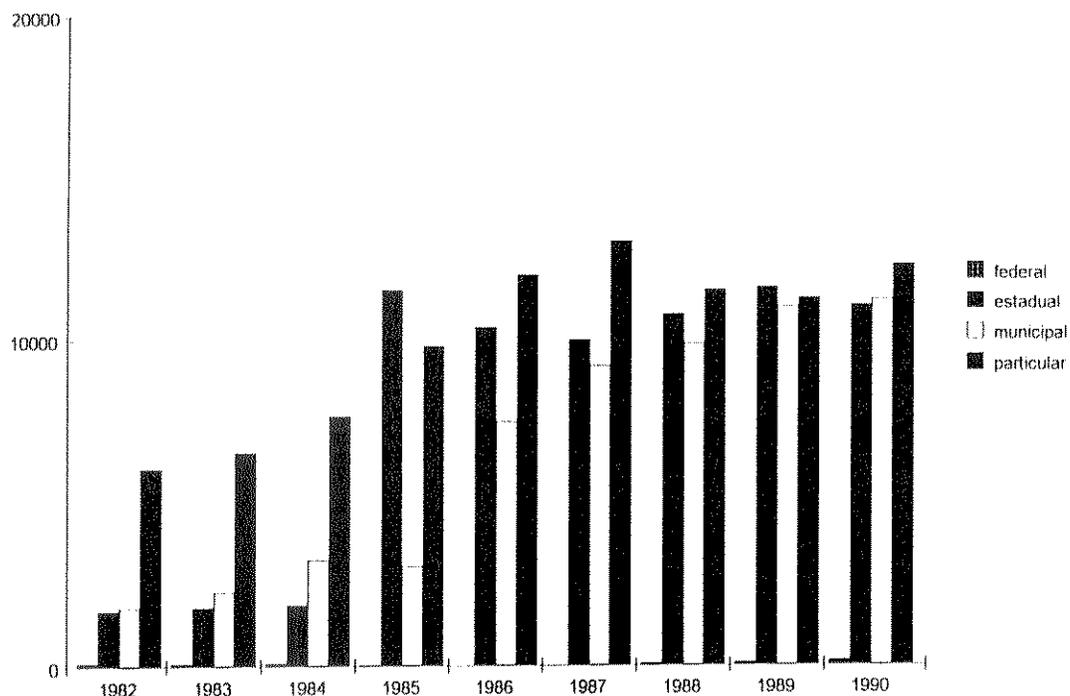
Vejamos os números em relação à educação:

5. Matrícula inicial na pré-escola em MS- por dependência administrativa

ano	federal	estadual	municipal	particular
1982	111	1.675	1.781	6.041
1983	86	1.778	2.264	6.529
1984	85	1.850	3.255	7.660
1985	27	11.524	3.054	9.800
1986	-	10.383	7.509	12.006
1987	-	10.002	9.239	13.041
1988	64	10.805	9.907	11.566
1989	89	11.652	11.063	11.323
1990	148	11.101	11.289	12.236

Fonte: SUAPRO/DE/CGATA/SE/MS

O gráfico a seguir mostra a evolução das matrículas na pré-escola em Mato Grosso do Sul, a partir de dados da Secretaria Estadual de Educação.



Os dados referentes ao número de crianças que freqüentam a pré-escola em MS confirmam os dados nacionais: no início dos anos 80, a rede particular detém o maior número de crianças matriculadas. Por pressão da sociedade organizada, o poder público começa a assumir a responsabilidade com a educação pré-escolar e supera a rede privada em número de matrículas. No caso do MS, por volta de 1985 e com a maior participação do governo estadual. A Constituição de 88 reforça essa necessidade, contemplando o direito à educação infantil e conferindo ao Estado o dever de oferecer vagas em creches e pré-escolas com ênfase aos municípios. A partir daí, acentua-se a tendência à municipalização que irá se acentuar nos anos 90. No entanto, a despeito do crescimento da rede pública de educação pré-escolar, a rede particular também aumenta o número de crianças, porém a taxa de crescimento diminui.

Os números referentes à política de assistência, geralmente desenvolvidos em creches de caráter filantrópico conveniadas com órgãos públicos, são muito difíceis de serem analisados; primeiro pela dificuldade de encontrá-los, principalmente os números referentes ao início da década de 80. Em segundo lugar, pela dificuldade de sistematizá-los, pois esses órgãos se sobrepõem e muitas vezes contabilizam as mesmas crianças. Portanto, considere que seria melhor não realizar a análise quantitativa desses dados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo central a análise das políticas de atendimento à criança pequena implementadas pelo governo estadual de MS, no período de 1983 a 1990. Partindo do pressuposto que a definição das prioridades nas políticas sociais é resultado da ação política de grupos com valores, interesses e objetivos diversos e conflitantes, procurei entender como se deu a dinâmica desse processo em MS.

Os anos 80 foram significativamente importantes para a afirmação da educação infantil em todo o país e em MS não foi diferente; apesar dos inúmeros problemas apontados no decorrer desse trabalho, o número de crianças freqüentando a pré-escola pública subiu de 3,8% para 13,8%.⁵⁹

Os anos 80 correspondem ao período da redemocratização da sociedade brasileira e a ampliação dos canais de participação teve como consequência direta o aumento das demandas por melhores condições de vida. O direito à educação das crianças de 0 a 6 anos de idade surge no bojo dessas demandas. A conquista do direito constitucional à educação das crianças pequenas e a ampliação da rede de creches e pré-escolas é uma consequência direta das organizações populares; seja o movimento de mulheres, seja as associações de moradores ou ainda a organização dos trabalhadores em sindicatos. Em MS, apesar de não ter existido um movimento específico

⁵⁹ É importante ressaltar que esses números correspondem ao total de crianças na faixa etária de 5 a 6 anos; isso porque não dispus de dados do início da década de 80 a respeito do atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade.

de luta por creches, essa reivindicação estava diluída nos diversos movimentos sociais.

A creche e a pré-escola se inserem na luta por novos direitos; a educação das crianças pequenas que era uma questão privada e um problema a ser resolvido no âmbito particular, adquire um caráter público e, portanto as soluções a serem encontradas são de responsabilidade da sociedade.

Assim, partir da Constituição de 88, a educação das crianças de 0 a 6 anos de idade passa a ser um direito das crianças e de suas famílias e não mais um favor para “a mãe que precisa trabalhar fora”. Hoje, o desafio colocado é o de transformar esse direito em ações concretas, garantindo o acesso de todas as crianças de 0 a 6 anos de idade à uma educação infantil de qualidade, que assegure um atendimento integral, respeitando e considerando as necessidades e diferenças de cada criança, de suas famílias e das diversas regiões do país.

Em MS, os governos que comandaram o executivo estadual no período de 1983 a 1990 utilizaram-se da retórica mudancionista que predominava no período e incluíram a questão da educação infantil nos discursos e planos de governo como uma das prioridades propostas. Vários programas e projetos foram lançados tendo como principal preocupação o atendimento integrado à criança nas áreas de educação, saúde e assistência. Alguns até foram implementados, porém, de forma completamente desarticulada, fragmentada, e outros nem saíram do papel.

Somente a título de exemplo, pelo censo de 1991, havia 210.275 crianças com idade entre 0 a 4 anos e 84.853 com idade entre 5 e 6 anos sendo que desse total, apenas 3.023 eram atendidas em creches (0 a 4 anos) da

PROMOSUL⁶⁰ e 11.269 freqüentavam a pré-escola (5 a 6 anos) da rede estadual de ensino. Do total de crianças de 0 a 6 anos de idade, apenas 4,8% recebe algum atendimento público; sendo que na faixa etária de 0 a 4 a taxa cai para 1,4% e de 4 a 6 sobe para 13,2%.

Esses dados evidenciam que a questão do atendimento à criança pequena no estado de MS está muito longe de ser uma questão resolvida ou ainda, é uma questão que não tem sido encarada pelos governos estaduais com a seriedade necessária.

As políticas públicas não têm atendido os setores mais pobres da população pois os órgãos governamentais responsáveis pelas políticas sociais acabam recebendo a menor fatia dos recursos orçamentários. A parcela maior das verbas é destinada a obras que garantam infra-estrutura para a produção, seja agrícola, industrial ou comercial.

Mesmo no âmbito das políticas sociais, o Estado não tem conseguido alcançar equidade e eficiência na alocação de recursos. As políticas sociais têm privilegiado muito mais os estratos médios e ricos da população, do que os segmentos mais empobrecidos que realmente delas necessitam. Campos (1992) cita documento do Banco Mundial que revela que as famílias mais pobres (renda per capita mensal menor que ¼ do salário mínimo), que representam 19% do total da população, recebem apenas 6% do total dos benefícios sociais. Ainda segundo o mesmo documento, as crianças dessas fami-

⁶⁰ PROMOSUL- Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul- é o órgão atualmete responsável pela política de assistência social do estado.

as, menores de 5 anos e que constituem 13% da população, recebem apenas 7% desses benefícios.

Há ainda um outro problema colocado por Avelar (1996) que diz respeito ao fato de que nem sempre os políticos agem motivados por interesse público, mas sim, por interesses particulares, na perspectiva de se reelegerem e/ou enriquecerem. Isso faz com que haja um desvio das verbas que seriam destinadas aos projetos sociais. Esses problemas são os principais entraves que dificultam a efetivação das políticas sociais como um instrumento para uma melhor distribuição de renda.

Sobretudo, o atendimento às necessidades e reivindicações passa pelo poder de pressão que cada setor da sociedade detém. Isso implica em concordar com Przeworski (apud AVELAR, 1996) quando ele afirma que a qualidade da intervenção do Estado depende, em grande medida, da qualidade da democracia. Ou seja, é preciso que a população seja capaz de se organizar para poder exercer um controle democrático sobre as ações do Estado.

A partir dessas considerações, é possível concluir que a prática dos grupos políticos sulmatogrossense tem favorecido a perpetuação das desigualdades e da exclusão de milhares de pessoas que não têm acesso aos direitos mínimos de cidadania, tanto do ponto de vista dos direitos sociais como dos direitos políticos de organização e participação.

A elite política sulmatogrossense nas últimas três décadas, procurou modificar a estrutura produtiva do estado e portanto, privilegiou as ações que favoreceram o processo de industrialização do estado em detrimento de uma política que atendesse as necessidades sociais da população.

O estado de Mato Grosso do Sul passou por um acelerado e desordenado processo de urbanização, sem que fossem garantidas as condições de saúde, educação e moradia dessa população que chegava às cidades. Ou seja, houve um crescimento tanto populacional como econômico, porém não houve distribuição de riquezas.

As questões sociais foram definidas como prioridade dos governos apenas ao nível do discurso. Por outro lado, a população lutava pelo direito de participação e organização, no sentido de modificar as relações políticas predominantes no estado que baseavam-se no clientelismo, no paternalismo e reforçavam o poder das classes dominantes.

Assim, retomando a questão do processo de redemocratização da sociedade brasileira nos anos 80 e sua relação com a elaboração e implementação das políticas sociais, posso concluir que existe uma interdependência entre esses dois fenômenos. Ou seja, os avanços ocorridos nas políticas sociais nos anos 80, correspondem aos avanços alcançados no processo de aperfeiçoamento da democracia efetivados no mesmo período.⁶¹

Da mesma forma que a debilidade das políticas sociais brasileiras está intimamente relacionada às especificidades da democracia no Brasil. O mercado político brasileiro apresenta características extremamente antidemocráticas que imperram o avanço e o fortalecimento das entidades comprometidas com as causas sociais. É o predomínio do clientelismo, do paternalismo, da corrupção, do uso da máquina estatal em defesa de interesses

⁶¹ Apesar da crise econômica brasileira e da diminuição dos recursos do Estado, se considerarmos os gastos governamentais nos setores sociais entre 1972 e 1985, veremos que cresceram de 17,6% para 21,1%. (Avelar, 1996).

particulares privatizando a esfera pública, da compra de votos, da troca de favores, do abuso do poder e pior: a utilização da miséria e dos milhões de miseráveis como fonte de reprodução e manutenção dessa ordem estabelecida.

Assim, a implantação de políticas sociais que efetivamente contribuam para a redistribuição de rendas requer que se modifique a forma de se fazer política no país. A construção da democracia deve ser um processo constante para que possa ser a base de uma sociedade mais justa e igualitária.

Siglas utilizadas

ANPEd	Associação Nacional de Pós-graduação em Educação
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ARE	Agência Regional de Educação
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CGE	Coordenadoria Geral de Educação
FCBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adoles-
cência	
CUT	Central Única dos Trabalhadores
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FASUL	Fundo de Assistência da Mato Grosso do Sul
FEPROSUL	Federação dos Professores de Mato Grosso do Sul
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem estar do Menor
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MEC	Ministério da Educação
OMEP	Organização Mundial de Educação Pré-escolar
PDS	Partido Democrático Social
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido comunista do Brasil
PFL	Partido da frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PROAPRE	Programa de Atendimento ao Pré-escolar
PROEPRE	Programa de Educação Pré-escolar
PRONAV	Programa Nacional do Voluntariado
SASC	Secretaria Estadual da Ação Social e Comunitária
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SEE	Secretaria Estadual de Educação
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Zélia M. C. e BATTAGLIA, Luigi. Instituições e Programas Nacionais Dirigidos à Criança Pequena, IN: MAGALHÃES, A.R. (coord.), Infância e Desenvolvimento, Brasília, IPEA, 1993.

AVELAR, Lúcia M. Clientelismo de Estado e política educacional brasileira. Revista Educação e Sociedade, nº 54, Campinas, Papius, 1996.

_____. Organismos Internacionais, Governo e Tecnoctatas: visões da educação pública em tempos de reajustes. (não publicado.)

ARRUDA, Élcia E. (coord.) Sobre (o) viver da criança e do adolescente em Campo grande-MS Relatório de Pesquisa (não publicado) UFMS, campo Grande, 1996.

BITTAR, Mariluce. A Face Oculta da Assistência. Campo Grande (MS),UCDB, 1995.

BITTAR, Marisa. Estado e Política Educacional em MS (1983-1986): limites de uma proposta democrática. Dissertação de Mestrado, UFMS, Campo Grande, 1992.

CAMPOS, Maria M., GROSBAUM, Marta W., PAHIN, Regina ,ROSEMBERG, Fulvia Profissionais de creche. Cadernos Cedes nº9, SP, 1984.

CAMPOS, Maria M. Atendimento à infância na década de 80: as políticas federais de atendimento. Cadernos de Pesquisa, FCC, SP, nº 82, 1992.

CAMPOS, Maria. M.; ROSEMBERG, Fulvia. e FERREIRA, Isabel M. Creches e Pré-Escolas no Brasil. SP, Cortez Ed.,1993.

- COSTA, Angela M. da. O PROEPRE em Mato Grosso do Sul. Dissertação de Mestrado. Campo Grande, UFMS, 1994.
- CORREA, Valmir B. e SALSA, Lúcia. História e Historiografia de uma região. Campo Grande, MS, 1985.
- CRAIDY, Carmem. A política de Educação infantil no contexto da política da infância no Brasil. Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil, Brasília, 1994.
- DEMO, Pedro. Política Social, Educação e Cidadania. Campinas, Papirus, 1994.
- DIDONET, Vital. Balanço Crítico da Educação Pré-escolar nos anos 80 e Perspectivas para os anos 90. IN: Em Aberto, nº 50/51, Brasília, 1992.
- _____. Projeto de Atendimento ao Pré-escolar (PROAPE). IN: MAGALHÃES, A.R. (coord.), Infância e Desenvolvimento, IPEA, 1993.
- DRAIBE, Sônia M. O Sistema de Proteção Social: Características e Desafios na democratização, IN: Políticas Públicas e Educação, Brasília, INEP, 1987.
- _____. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Cadernos de Pesquisa nº8. NEPP, UNICAMP, 1988.
- _____. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnóstico e perspectivas, IN: Para a Década de 90: prioridades e Perspectivas de políticas públicas, vol. 4, IPEA/IPLAN, Brasília, 1989.
- _____. Repensando a Política Social: dos anos 80 ao início dos 90, IN: SOLA, L. (coord.) Lições da Década de 80, SP, EDUSP, 1995.

- FALEIRO, Vicente P. O que é Política Social. SP, Brasiliense, 1991.
- FARIA, Ana L. G. de, CAMPOS, Maria Malta (orgs). Financiamento de políticas públicas para crianças de 0 a 6 anos. Cadernos ANPEd, nº 1, 1989.
- FERRARI, Alceu R. Evolução da educação pré-escolar no período de 1968 a 1986. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília nº 161, 1988.
- FERREIRA Jr, Amarílio. A FEPROSUL e a luta sindical dos professores de 1º e 2º graus- 1979/1986. Dissertação de Mestrado. Campo Grande, UFMS, 1992.
- FERREIRA, Maria C.R. A pesquisa na universidade e a educação da criança pequena. Cadernos de Pesquisa, nº 67, FCC, SP, 1988.
- FILGUEIRAS, Cristina A. C. A Creche Comunitária na nebulosa da pobreza. Cadernos de Pesquisa, nº 88, FCC, SP, 1994.
- FRANCO, Maria A.C. Da assistência educativa à educação assistencializada Série Estudos e Pesquisas, 2. Brasília, INEP, 1988.
- FIORI, José L. Transição Terminada: crise superada? Novos Estudos Cebrap, nº 28, SP, 1990.
- GOMES, Ana Maria. Movimento Social de Mulheres em Mato grosso do Sul. Relatório Final de Projeto de Pesquisa. UFMS, Campo Grande, 1995.
- GOMES, Marineide O. As creches na trajetória de governos democráticos. A experiência de Diadema-SP-1983/1996. Dissertação de Mestrado, USP, 1996.

- GOUVÊA, Gilda P. Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil. SP, Paulicéia, 1994.
- HADDAD, Lenira. A creche em busca de identidade. SP, Loyola, 1993.
- JACOBI, Pedro. Movimentos Sociais e Políticas Públicas. SP, Cortez, 1993.
- KECK, Margaret E. PT: A lógica da diferença. SP, Ática, 1991.
- KISHIMOTO, Tizuko M.. A Pré-escola na República. Pro-Posições nº3. SP, Cortez, 1990.
- KRAMER, Sônia. A Política do pré-escolar no Brasil. A arte do Disfarce. RJ, Achiamé, 1982.
- KULHMAN Jr., Moysés. Educação pré-escolar no Brasil (1899-1922): exposições e congressos patrocinando a assistência científica. Dissertação de mestrado. SP, PUC, 1990.
- LAMOUNIER, Bolívar. O modelo Institucional dos anos 30 e a Presente Crise Brasileira. Estudos Avançados nº14, SP, 1992.
- LIMA, Maria F. E. M. LBA: Tratamento pobre para o pobre. Dissertação de Mestrado, PUC, SP, 1994.
- MACHADO, Lia Z. Estado, escola e ideologia. SP, Brasiliense, 1983.
- MAGALHÃES, Antonio R. (coord.) A Questão da Criança no Brasil, IN: Infância e Desenvolvimento. Brasília, IPEA, 1993.
- MARTINE, George. A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e Perspectivas futuras, IN: Para a Década de 90: prioridades..., Brasília, IPEA/IPLAN, 1989.

- MORAES, Silvia de A. A Trajetória da pré-escola em Corumbá: o ensino pré-escolar da rede municipal. Monografia de conclusão de curso, CEUC/UFMS, 1995.
- OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Capitalismo. RJ, Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Tito C. M. de. Agroindústria e Reprodução do Espaço- O caso da Soja no Mato Grosso do Sul. Tese de Doutorado, SP, USP, 1994.
- O' DONNELL, G. Transições, continuidades e alguns paradoxos. IN: ---- e Reis (org.) Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. SP, Vértice, 1989.
- PESENTE, José C. O Colegiado Escolar: avanços e limites na construção de uma escola democrática. Dissertação de Mestrado, Campo Grande, UFMS, 1995.
- PIZZORNO, Alessandro. Introducion al Estudio de la Participacion Política, IN: PIZZORNO, KAPLAN e CASTELLS, Participacion y Cambio Social en la Problemática Contemporânea. Ed. SIAP,
- PEREIRA, Luiz C. B.. Modernização Incompleta e Pactos Políticos no Brasil IN: SOLA, L. (coord.) Lições da década de 80, SP, EDUSP, 1995.
- RIBEIRO, Rosa e SABÓIA, Ana L. Crianças e adolescentes na década de 80: condições de vida e perspectivas para o terceiro milênio. IN: RIZZINI, I. A criança no Brasil hoje. Ed. Universitária. Sta Úrsula, RJ, 1993.
- REIS, Fábio W. Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil, IN: Para a Década de 90..., Brasília, IPEA/IPLAN, 1989.

ROCHA, Doroty. A Gestão da educação Pública em Mato Grosso do Sul: práticas racionalizadoras e clientelismo. PUC-SP, Tese de doutorado, 1992.

ROSEMBERG, Fulvia. 0 a 6: desencontro de estatísticas e atendimento. Cadernos de Pesquisa, FCC, SP, nº 71, 1989.

_____ A Produção do conhecimento e as intervenções do Estado no Atendimento à criança pequena. IN: Políticas Públicas e Educação. INEP, Brasília, 1987

_____ A Educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. Cadernos de Pesquisa, FCC, nº 82, 1992.

SIMÃO, Inez M., MORETTINI, Marly Teixeira. Programa Creches Domiciliares: uma experiência em foco. Campo Grande, MS, OMEP, 1996.

SOUZA, Ana M. C. de. Educação Infantil: uma proposta de gestão municipal. Campinas, SP, Papyrus, 1996.

SPOZATI, Aldaiza, FALCÃO, Maria do C., FLEURY, Sonia M. T. Os Direitos (dos desassistidos) sociais. 3ª ed., São Paulo, Cortez, 1995.

SPOZATI, Aldaiza. A Lei Orgânica da Assistência Social e a política de atenção à infância e juventude. Anais do Ciclo de Seminários "Discutindo a Assistência Social no Brasil". MPAS, Brasília, 1996.

VIANNA, Maria L. T. W. Notas sobre política social. Revista de saúde coletiva, nº1, Rio de Janeiro, Dumará, 1991.

VIEIRA, Evaldo. Democracia e Política Social. São Paulo, Cortez, 1992.

VIEIRA, Livia M. F. Mal necessário: creches no departamento nacional da criança (1940/1970). Cadernos de pesquisa nº67, FCC, SP, 1988.

DOCUMENTOS

Governo de Mato Grosso do Sul.

1. Diretrizes da Ação do Governo, 1983/1986. MS,

Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social

1. Plano de Ação, 1983
2. Manual de Orientação. Projeto Casulo, 1985
3. Pro-menor. Programa de Atendimento ao Menor em Situação Irregular. MS, 1985

Secretaria Estadual de Ação Social e Comunitária

1. Relatório 1988
2. Relatório 1989
3. Programa de Governo. Estado de Mato Grosso do Sul na área de Ação Social e Comunitária, 1988.

Secretaria Estadual de Educação

1. Perfil Educacional de Mato Grosso do Sul, 1984
2. II Plano Estadual de Educação, 1985
3. III Plano Estadual de Educação, 1988
4. Diretrizes Gerais para o Ensino de pré-escolar e de 1º grau, 1989.

FASUL

1. Creches Comunitárias: estrutura, organização e funcionamento. MS, 1983
2. Diagnóstico do Atendimento ao Menor em Situação Irregular no Estado de Mato Grosso do Sul, 1984

3. Proposta Preliminar da Política De Atendimento ao Menor o no Estado de Mato Grosso do Sul, 1987.

Comissão Estadual "Criança e Constituinte"

1. A Realidade da criança e do Adolescente em Mato Grosso do Sul, 1986.

Conselho Estadual de Educação

1. Deliberação nº 89, de 27/10/80
2. Deliberação nº 53, de 20/03/80
3. Deliberação nº 319, de 11/08/83
4. Deliberação nº 2.603, de 20/09/90

MEC

1. Educação pré-escolar: programação nacional. Brasília, 1982.
2. EDUCAÇÃO PARA TODOS: caminho para mudança. Brasília, 1985.
3. Estilos de oferta de educação pré-escolar. Subsídios para um perfil. Brasília, 1989.
4. Política de educação infantil: proposta. Brasília, 1993.
5. Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil. Brasília, 1994
6. Educação infantil no Brasil: situação atual. Brasília, 1994
7. Por uma política de formação do profissional de educação infantil. Brasília, 1994.
8. Critérios para um atendimento que respeite os direitos fundamentais das crianças. Brasília, 1995.
9. Educação Infantil: bibliografia anotada. Brasília, 1995.

Ministério do Interior/SEHAC -Secr. Especial da Habitação e Ação Comunitária

1. A comunidade em ação

UNICEF

1. A criança e o adolescente na Lei Orgânica Municipal.