

## Educação e assistência: Direitos de uma mesma criança

*Anamaria Santana da Silva\**

**Resumo:** O presente artigo discute a questão do direito à educação das crianças de 0 a 6 anos de idade e a necessidade de que estes direitos se transformem em políticas sociais públicas. Analisa o caso das políticas de educação infantil implementadas pelo governo do estado de Mato Grosso do Sul, durante a década de 80, relacionando-as com o contexto da redemocratização em curso no país naquele momento histórico. Apresenta, discute e avalia os principais projetos e programas de creches e pré-escolas desenvolvidos e implementados pelo executivo estadual sul-matogrossense. Procura avaliar os avanços e retrocessos ocorridos na política de educação infantil no período.

**Palavras-chave:** Creche, pré-escola, educação infantil, política social, Mato Grosso do Sul

**Abstract:** This present article discusses the right to early childhood education and child care (welfare) for 0-6 year-old-children and the need to transform this right to a public child policy. It analyses the policy of Early childhood education implemented by the government of Mato Grosso do Sul in the decade of the 80s, connecting their education policy with the process re-democratization which was in course in the country. It presents and examines the main policies and programs for early childhood education developed and implemented by the executive state of Mato Grosso do Sul - the advances and drawbacks in that period.

**Descriptors:** Day care center, preschool, early childhood education, social policy, Mato Grosso do Sul

### Questões Iniciais

A idéia central desse artigo é discutir as formas de atendimento do poder público na área de educação e assistência à criança pequena. A fim de compreender como são elabora-

---

\* Professora do Departamento de Educação do Centro Universitário de Corumbá - UFMS.

das e implementadas as políticas sociais de atendimento à infância, analisarei o caso específico do governo do estado de Mato Grosso Sul, no período de 1983 a 1990<sup>1</sup>.

O destaque desse período justifica-se uma vez que é a época em que o país passa por uma série de modificações no sentido de reconstrução das entidades de representação da sociedade civil, de ampliação dos espaços de participação dos setores populares, de reorientação no plano político-administrativo; enfim, é o momento de ampliação do espaço democrático. Por outro lado, é o período em que há, nacionalmente, a expansão da rede de atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade.

Nesse sentido, o presente artigo tem o objetivo de discutir as relações entre as políticas de atendimento às crianças pequenas numa perspectiva de entendê-las como parte do movimento político mais geral da sociedade, especificamente o estado de Mato Grosso do Sul na década de 80.

Considero ainda que as políticas de atendimento em creches e pré-escolas são parte de um conjunto de outras políticas sociais e que refletem os interesses antagônicos de uma sociedade de classes. Portanto, sua implementação é determinada pelas múltiplas relações construídas historicamente entre Estado e sociedade civil.

As políticas de atendimento à criança pequena devem ser entendidas com base em um enfoque que leve em conta três questões. Primeira, a necessidade de se analisar o atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade de uma forma globalizada, isto é, pensando sobre as ações voltadas à assistência social, à saúde, à alimentação, à guarda e à educação. Trata-se de uma tentativa de se romper com a versão tradicional que divide a história do atendimento infantil em dois momentos distintos: o primeiro, quando a ênfase das ações estava 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 República<sup>2</sup>. 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 sociedade<sup>3</sup>. Esse quadro, de clara divisão de conteúdos e objetivos se agrava, de 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*, eufemismo amplamente utilizado para justificar a péssima qualidade de atendimento oferecido pelas instituições públicas e/ou privadas.

A fim 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, é preciso anali-

---

1 Este texto é parte da dissertação de mestrado *Políticas de Atendimento às crianças pequenas em Mato Grosso do Sul - 1983/1990* Faculdade de Educação - UNICAMP, defendida em 1997.

2 Kishimoto, 1990, informa-nos que, em 1875, Joaquim Menezes Vieira e sua mulher Carlota, baseados na metodologia do ensino intuitivo veiculada pela educação norte-americana, instalam no Rio de Janeiro o primeiro jardim de infância de 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 que, por ser instalada junto à Escola Normal Caetano de Campos, preferida pela intelectualidade, passa a ser disputada por crianças de meios privilegiados.

3 Khulmann, 1990 afirma 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.

sar a questão sob o ponto de vista do 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 em 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 e, tal como outras políticas sociais implementadas no Brasil, tiveram caráter marcadamente assistencialista e paternalista. Apesar de algumas especificidades, as ações voltadas às crianças de 0 a 6 anos de idade seguem a mesma tendência do geral: iniciam-se com ações caritativas e filantrópicas de caráter privado; as primeiras iniciativas governamentais surgem nos anos 1920, cujas bases eram assistencialista e paternalista; desenvolvem-se nos anos posteriores dentro da perspectiva do populismo autoritário do Estado Novo; sofrem a influência da ideologia massificadora dos governos militares pós-64; e adquirem, na Constituição de 1988, a posição de “conjunto de direitos da criança, enquanto cidadã.”

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.

Como conseqüência do debate ocorrido nessas instâncias, a 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 na primeira etapa da educação básica. É um direito da criança e dever do Estado assegurado legalmente a partir da Constituição de 1988.

Historicamente, o atendimento às crianças de 0 a 6 anos foi realizado em creches e pré-escolas, sendo as creches ligadas às secretarias estaduais ou municipais de Promoção Social, enquanto as pré-escolas eram mantidas pelas secretarias estaduais ou municipais de Educação. Somente a partir da Constituição de 1988 as creches e as pré-escolas deverão passar a fazer parte do sistema oficial de ensino.

## Brincar ou aprender: Os programas na área da educação

A Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso da Sul, no período dos anos 1980, iniciava o processo de ampliação do atendimento às crianças em idade pré-escolar. A educação infantil, que era ainda um privilégio das crianças de classe média, passa a ser oferecida pelo poder público, o que aumenta as possibilidades de atendimento às crianças das classes populares.

A SEE/MS implantou então dois projetos – o PROAPE e o PROEPRE – que iriam, por um lado, impulsionar a ampliação do número de crianças atendidas e por outro, ampliar o processo de discussão a respeito do papel e das funções da educação infantil. Uma questão a ser respondida era: pré-escola *prá* brincar ou aprender?

## PROAPE- Programa de Atendimento ao Pré-escolar

No início dos anos 1980, com o objetivo de ampliar o atendimento às crianças de 4 a 6 anos é implantado em Mato Grosso do Sul o PROAPE – Programa de Atendimento ao Pré-escolar<sup>4</sup>, que era um programa nacional desenvolvido por meio de um convênio entre o INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, o Ministério da Saúde e as secretarias estaduais de educação e que se expandiu em 1980 e 81 para vários 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 de 60 a 100 crianças em idade pré-escolar por um período de 3 ou 4 horas, onde receberiam alimentação e desenvolveriam atividades lúdicas com uma professora, uma monitora e a ajuda de algumas mães.

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

Esse projeto estava de acordo com as diretrizes da política social de governos autoritários, ou seja, era um projeto elaborado pelo poder central que se pretendia universal, capaz de ser implantado em todo o território nacional e que visava à massificação do atendimento pré-escolar. Ou seja, o importante era criarem-se grandes projetos, ampliar o atendimento e, assim, aumentar os números nas estatísticas referentes à educação pré-escolar.

Nesse sentido, Rosemberg (1992) afirma ser legítimo crer 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<sup>5</sup>.

A preocupação principal era com a alimentação, tanto que o treinamento dado às professoras e às mães que trabalhavam no projeto se resumia às técnicas de preparo da alimentação industrializada fornecida pela FAE.

4 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).

5 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/MS, inclusive no II e III Planos Estaduais de Educação.

No entanto, esse projeto tinha também um outro caráter: o recreacional, que naquele momento não foi valorizado pelas professoras, 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 desenvolverem outras atividades mais “escolarizadas”. Naquele momento, não houve 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<sup>6</sup>.

Além disso, a tendência do debate sobre a educação pré-escolar era a de criticar o aspecto recreacional das experiências alternativas, denunciando o fato de que esses projetos colocavam a pré-escola com *função em si mesma*, desvinculada do ensino de primeiro grau. A crítica apontava para a necessidade de imprimir um caráter mais sistematizado (leia-se escolarizado) às atividades das crianças de 0 a 6 anos de idade. Percebe-se neste tipo de intervenção a influência da corrente pedagógica denominada “crítico-social dos conteúdos”<sup>7</sup> cuja perspectiva era a de 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 1980 e a pré-escola não fica imune a essa influência.

Como resultado desse debate, aquelas 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 1980 começam a ter um caráter cada vez mais escolarizado e com uma maior preocupação preparatória para o primeiro grau.

Ao analisarmos o II e III Plano Estadual de Educação fica evidente a avaliação negativa que o conjunto dos educadores de Mato Grosso do Sul fizeram do PROAPE. Em especial, as professoras da pré-escola que desencadearam um processo de discussão no sentido de denunciar o caráter informal que estava na base do PROAPE, evidenciando a necessidade de substituí-lo por uma proposta pedagógica mais sistematizada (leia-se escolarizada).

## 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. Um projeto 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.

O PROEPRE teve um alcance limitado, primeiramente porque só foi oferecido a professoras e técnicos da capital. A proposta era que esse grupo repassasse os conteúdos do curso às demais professoras da pré-escola da rede estadual e acompanhasse o trabalho realizado nas salas de aula.

6 Alguns trabalhos de avaliação do PROAPE em outros estados da federação apontam aspectos positivos do projeto, apenas relacionados às questões do desenvolvimento físico e motor e à socialização das crianças (Didonet, 1993).

7 Ver Saviani, 1997 e 1991, e Libâneo, 1986.

No entanto, o programa de treinamento foi prejudicado. 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 por meio desses cursos rápidos que se poderia alcançar o entendimento da teoria piagetiana ou a compreensão da proposta proepriana, 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 neste nível<sup>8</sup>. Consequentemente, ocorria uma rotatividade entre as profissionais que trabalhavam com crianças dessa faixa etária, 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 a viabilidade de sua proposta pedagógica. A crítica que pretendo fazer é direcionada à forma como ele foi implantado no estado<sup>9</sup>.

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 econômica, social e cultural da realidade brasileira. 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 nas universidades do estado.

Sobretudo, reflete a tutela do estado sobre as professoras de pré-escola e os técnicos da Secretaria de Educação, que tiveram seus conhecimentos desconsiderados ao serem 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 camadas da sociedade. Assim, 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. A equipe da Secretaria de Educação optou então por implementar um *pacote pedagógico*, em detrimento da participação das educadoras na construção da proposta para a pré-escola.

---

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

9 O único trabalho que encontrei a respeito do PROEPRE em Mato Grosso do Sul foi a dissertação de mestrado de Angela Maria da Costa (1994), que faz uma análise bastante positiva do programa.

Nesse sentido, apesar de não pretender centrar minha análise nos pressupostos teóricos do PROEPRE, farei uma consideração sobre essa questão. Ora, é exatamente porque a proposta pedagógica do PROEPRE não considera os aspectos sociais e culturais de cada criança ou grupo de crianças e privilegia o caráter intelectual, afirmando que todas as crianças aprendem seguindo o mesmo esquema, ele é um programa de educação 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 a possibilidade de sua distribuição e implantação 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 a transmitiria 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 eram exatamente as condições de trabalho que impediam as professoras de pré-escola de participar do projeto e/ou de colocá-lo em prática nas suas salas de aula. Talvez a partir disso elas tivessem condições de analisar a problemática da pré-escola, compreender a realidade de seus alunos e elaborar uma proposta pedagógica para a pré-escola em Mato Grosso do Sul, 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 direcionariam a educação no Mato Grosso do Sul, de 1986 a 1990.

Concluindo, é possível 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 o conseqüente 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, em que pese essas mudanças ocorridas no período, a qualidade da educação pré-escolar ainda permaneceu como um desafio a ser enfrentado nos anos 1990. 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, com seus conhecimentos, experiências, expectativas, desde a elaboração até o processo de avaliação do trabalho.

Assim, a questão do "brincar ou aprender" foi respondida pela SEE/MS por meio de dois projetos de caráter centralizador e autoritário. O primeiro enfatizava o caráter recreacional e o segundo, priorizava os processos cognitivos. Ou seja, não houve um processo de discussão capaz de apontar alternativas que superassem essa dicotomia no sentido de construir uma proposta pedagógica em que essas duas dimensões estivessem presentes no mesmo nível.

## Os projetos na área de assistência: Quem atende?

Na área de assistência, encontramos a atuação do governo do estado em convênios com a FUNABEM-Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, e com a LBA-Legião Brasileira de Assistência, 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. São firmados, também, entre as secretarias estaduais e entidades filantrópicas de caráter privado, responsáveis pela manutenção de grande parte das creches.

Outro dado relevante no caso de Mato Grosso do Sul é que, desde a criação do estado, os municípios têm tido 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.

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

Na política de convênios, o mandatário 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.

Os projetos desenvolvidos no período foram: as *Creches Domiciliares*, *Creches Casulo* e *Creches Comunitárias*.

As *Creches Comunitárias* foram criadas em 1983, quando o governo estadual, por meio do FASUL-Fundo de Assistência de Mato Grosso do Sul, firmou convênios com entidades sociais para garantir o funcionamento das 15 creches existentes sob sua responsabilidade, em Campo Grande. Pelo convênio, as entidades ficaram com os encargos financeiros das despesas das creches no dia-a-dia e com o pagamento dos funcionários, enquanto que a Coordenadoria do FASUL ditava as normas em relação ao trabalho a ser realizado e até mesmo tinha o poder de decidir sobre o pessoal a ser contratado. As entidades submetiam-se a essas normas por falta de recursos próprios e por estarem sempre na dependência de doações.

A proposta de *Creches Domiciliares* foi uma opção para o atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade baseada em algumas experiências comunitárias desenvolvidas a partir do final dos anos 1970 por organizações que lutavam pelo direito à creche. Devido à ausência desse equipamento na maioria dos bairros, as mães que trabalhavam fora se organizavam e se revezavam no cuidado com as crianças. Essa era uma estratégia de luta das classes populares que visava, por um lado, a suprir uma necessidade concreta da população e por outro, a 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 mo-

radadora 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*, a forma de seu pagamento, o número de crianças em cada casa, a forma de participação das mães que utilizavam a creche, as formas dos convênios firmados.

Em Mato Grosso do Sul, 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 intermediadas por um projeto desenvolvido pela OMEP, no bairro Tiradentes.

Várias críticas a esse tipo de atendimento vêm sendo apontadas, tais como: o número excessivo de crianças em cada *creche*, a falta de infra-estrutura das casas que abrigam 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: uma só mulher é responsável pelos cuidados que as crianças exigem no dia-a-dia e por todos os seus afazeres domésticos.

Sobretudo, a proposta de creches domiciliares é mais uma das formas de que o poder público se valeu para não se responsabilizar diretamente com a construção ou com a manutenção de creches públicas. O Estado apropria-se de uma idéia oriunda das classes populares e transforma o que era paliativo e emergencial em uma proposta oficial e sistematizada, sem ao menos garantir uma melhoria nas condições de atendimento.

O projeto *Creche Casulo* foi criado em nível federal em 1977, de início com um caráter experimental, sendo implantado em apenas 4 estados. Expandiu-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 à população de baixa renda; a jornada diária das crianças pode ser de 4 ou 8 horas; as creches são instaladas em equipamentos simples, aproveitando-se os 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<sup>10</sup>.

Algumas críticas a esse projeto podem ser 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 que os custos de complementação recaiam sobre a população atendida; os prédios aproveitados para a instalação das creches estão longe de ser 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<sup>11</sup>.

Apesar de o *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 no estado 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 pela 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 *per capita* às prefeituras que

10 De acordo com o relatório de pesquisa realizada pela Fundação Carlos Chagas, 1989.

11 *Idem*.

mantêm as pré-escolas municipais. Nas estatísticas oficiais, este atendimento é incluído 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 dedicadas às crianças de 0 a 3 anos de idade, sempre muito restrito em Mato Grosso do Sul, 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.

Concluindo, é possível afirmar que nenhum dos órgãos estaduais responsáveis pelas políticas de atendimento à criança de 0 a 6 anos durante o período de 1983 a 1990 teve uma proposta clara e definida em relação ao atendimento em creches. A atuação 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 não houve uma política articulada de creches e que as ações das entidades se deram de forma fragmentada, 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 sua ausência. 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 realizado em casa, que aprendeu no dia-a-dia de mãe ou dona de casa. Essa concepção fica explícita nos documentos analisados, nos quais não se percebe uma 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 abranjam o 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 essas creches. No entanto, isso não ocorreu; os órgãos responsáveis pela política de creche não explicitaram em nenhum momento qual seria o trabalho pedagógico a ser desenvolvido por essas profissionais, tão pouco sugeriram alternativas de formação para as professoras.

O papel do governo do estado de Mato Grosso do Sul na elaboração e implementação de políticas sociais voltadas à criança pequena foi muito limitado. Com um discurso de descentralização e municipalização, o executivo estadual se eximiu da responsabilidade para com a educação infantil, sua atuação se resumindo à captação e repasse de verbas federais; o trabalho continuou sendo desenvolvido por entidades particulares, de caráter filantrópico – e duvidoso.

## Considerações finais

Os anos 80 foram significativamente importantes para a afirmação da educação infantil em todo o país e em Mato Grosso do Sul não foi diferente; apesar dos inú-

meros problemas apontados no decorrer desse trabalho, o número de crianças freqüentando a pré-escola pública subiu de 3,80% para 13,80%<sup>12</sup>.

Os anos 1980 correspondem ao período da redemocratização da sociedade brasileira e a ampliação dos canais de participação teve como conseqüência 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 são conseqüências diretas da organização popular; seja no movimento de mulheres, seja nas associações de moradores ou, ainda, na organização dos trabalhadores em sindicatos.

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. A partir da Constituição de 1988, 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 uma benevolência para com *a mãe que precisa trabalhar fora*.

Em Mato Grosso do Sul, os governos que comandaram o executivo estadual no período de 1983 a 1990 se utilizaram da retórica mudancionista predominante 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, outros nem saíram do papel.

Na verdade, a elite política sulmatogrossense nas últimas três décadas procurou mudar a estrutura produtiva do estado – de agrícola para industrial. Desse modo, as políticas públicas privilegiaram as ações favoráveis ao processo de industrialização. Dados apontam que o estado de Mato Grosso do Sul passou, nos anos 80, por um acelerado e desordenado processo de urbanização, com um crescimento tanto populacional como econômico acima da média nacional. No entanto, não houve distribuição de riquezas; as políticas sociais, que deveriam ser um mecanismo de socialização dos bens produzidos pela sociedade, não acompanharam esse crescimento. Isso é facilmente explicitado quando se analisam os dados da política de creches e pré-escolas públicas no estado.

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 PROMOSUL<sup>13</sup> 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 4,80% recebiam algum atendimento público; sendo que, na faixa etária de 0 a 4, a taxa cai para 1,40% e de 4 a 6, sobe para 13,20%.

12 É importante ressaltar que esses números correspondem ao total de crianças na faixa etária de 5 a 6 anos. Não foi possível obter dados do início da década de 1980, a respeito do atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade.

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

Esses dados evidenciam que a questão do atendimento à criança pequena no estado de Mato Grosso do Sul está muito longe de ser algo resolvido ou, ainda, que é um problema que não tem sido encarado pelos governos estaduais com a seriedade necessária.

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

Nesse mesmo âmbito das políticas sociais, o Estado não tem conseguido também alcançar equidade e eficiência na alocação de recursos. As políticas sociais têm privilegiado os estratos médios e ricos da população, à revelia dos 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 19,00% do total da população, recebem apenas 6,00% do total dos benefícios sociais. Ainda segundo o mesmo documento, as crianças dessas famílias, menores de 5 anos e que constituem 13,00% da população, recebem apenas 7,00% desses benefícios.

Sobretudo o atendimento às necessidades e reivindicações está subordinado ao poder de pressão que cada setor da sociedade detém. Isso implica concordar com Przeworski (*apud* Avelar, 1996) quando 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.

Com base nessas considerações é possível concluir que a prática dos grupos políticos sulmatogrossenses 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 do 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 deste, em detrimento de uma política que atendesse às 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 no nível do discurso. De outro lado, a população lutava pelo direito de participação e organização, no sentido de modificar as relações políticas predominantes no estado, baseadas no clientelismo, no paternalismo, que 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<sup>14</sup>

---

14 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 17,60% para 21,10% (Avelar, 1996).

Da mesma forma, a debilidade das políticas sociais brasileiras está intimamente relacionada às especificidades da democracia no Brasil. O mercado político brasileiro apresenta características extremamente antidemocráticas que emperram 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 particulares que privatizam a esfera pública, da compra de votos, da troca de favores, do abuso do poder e, pior: da utilização da miséria e dos milhões de miseráveis como fonte de reprodução e manutenção dessa ordem estabelecida.

## Referências bibliográficas

- Avelar, L. M. (1996). Clientelismo de Estado e política educacional brasileira. *Revista Educação & Sociedade*, nº 54, Campinas: Papirus.
- \_\_\_\_\_. (não publicado). Organismos Internacionais, Governo e Tecnoctatas: Visões da educação pública em tempos de reajustes.
- Bittar, M. (1995). *A Face Oculta da Assistência*. Campo Grande: UCDB.
- Bittar, M. (1992). *Estado e Política Educacional em MS (1983-1986): Limites de uma proposta democrática*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande.
- Costa, A. M. (1994). *O PROEPRE em Mato Grosso do Sul*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande.
- Didonet, V. (1993). Projeto de Atendimento ao Pré-escolar (PROAPE). In: A. R. Magalhães, (coord.). *Infância e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA.
- Draibe, S. M. (1987). O Sistema de Proteção Social: Características e Desafios na democratização. In: *Políticas Públicas e Educação*. Brasília: INEP.
- Faleiro, V. P. (1991). *O que é Política Social*. São Paulo: Brasiliense.
- FASUL. (1983). *Crièches Comunitárias: Estrutura, organização e funcionamento*. Mato Grosso do Sul.
- \_\_\_\_\_. (1985). *Manual de Orientação Projeto Casulo*. Mato Grosso do Sul.
- \_\_\_\_\_. (1985). *Pró-menor. Programa de Atendimento ao Menor em Situação Irregular*. Mato Grosso do Sul.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Relatórios*. Mato Grosso do Sul.
- \_\_\_\_\_. (1989). *Relatórios*. Mato Grosso do Sul.
- \_\_\_\_\_. (1984). *Diagnóstico do Atendimento ao Menor em Situação Irregular no MS*. Mato Grosso do Sul.
- Fundação Carlos Chagas. (1989). *Aspectos sócio-educativos e sugestões para uma Política Nacional da educação da criança de 0 a 6 anos no Brasil*. Relatório de pesquisa. São Paulo.
- Governo de Mato Grosso do Sul. (1983). *Diretrizes da Ação do Governo, 1983/1986. Plano de Ação*.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Programa de Governo na área de Ação Social e Comunitária*.
- \_\_\_\_\_. (1987). *Proposta Preliminar da Política de Atendimento ao Menor no Estado de Mato Grosso do Sul*.

- Kishimoto, T. M. (1990). A Pré-escola na República. *Revista Pro-Posições* nº 3. SP: Cortez, pp. 55-67.
- Kulhman Jr., M. (1990). *Educação pré-escolar no Brasil (1899-1922): Exposições e congressos patrocinando a assistência científica*. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.
- Lamounier, B. (1992). O modelo Institucional dos anos 30 e a Presente Crise Brasileira. *Estudos Avançados* nº 14. São Paulo: EDUSP.
- Lima, M. F. E. M. (1994). *LBA: Tratamento pobre para o pobre*. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.
- Moraes, S. A. (1995). *A Trajetória da pré-escola em Corumbá: O ensino pré-escolar da rede municipal*. Monografia de conclusão de curso. CEUC/UFMS, Campo Grande.
- O'Donnell, G. (1989). Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: G. O'Donnell e F. W. Reis. (orgs.) *Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice.
- Pereira, L. C. B. (1995). Modernização Incompleta e Pactos Políticos no Brasil. In: L. Sola. (coord.) *Lições da década de 80*. São Paulo: EDUSP.
- Pizzorno, A. (s.d.). Introducción al Estudio de la Participación Política. In: A. Pizzorno, F. Kaplan e N. Castells. *Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea*. Buenos Aires: Editora SIAP.
- Reis, F. W. (1989). Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil. In: *Para a Década de 90...*, Brasília: IPEA/IPLAN.
- Rocha, D. (1992). *A Gestão da educação Pública em Mato Grosso do Sul – práticas racionalizadoras e clientelismo*. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.
- Rosemberg, F. (1989). 0 a 6: Desencontro de estatísticas e atendimento. *Cadernos de Pesquisa* n. 71. São Paulo: FCC.
- Silva, A. S. (1997). *Políticas de atendimento à criança pequena em MS (1993/90)*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Simão, I. M., Morettini, M. T. (1996) *Programa Creches Domiciliares: Uma experiência em foco*. Campo Grande: OMEP.
- Secretaria de Educação/MS (1984) *Perfil Educacional de Mato Grosso do Sul*.
- \_\_\_\_\_. (1985). *II Plano Estadual de Educação*.
- \_\_\_\_\_. (1988). *III Plano Estadual de Educação*.
- Spozati, A. (1996). 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.
- Vieira, E. (1992). *Democracia e Política Social*. São Paulo: Cortez.