

Infância e desenvolvimento local: legislação e gestão social

Childhood and local development: legislation and social administration

Izabel Castanha Gil

Mestre em Desenvolvimento Regional e Planejamento
Ambiental - Unesp/Presidente Prudente e docente na FAI

Resumo

A infância sempre foi tema de estudos das ciências voltadas ao desenvolvimento bio-psico-social do ser humano, porém pouco abordada academicamente na perspectiva da geração de empregos, tornando-se, portanto, aliada do desenvolvimento local. As alterações na organização econômica e social da família, provocada pela revolução urbano-industrial das últimas décadas do século XX, no Brasil, passaram a exigir do Estado que instalasse e ampliasse sistemas de apoio à criança, resultando nos serviços de creche e pré-escola, mantidas, especialmente, pelo poder público municipal. Ao atender direitos básicos do cidadão – educação e segurança – as prefeituras acabam contribuindo para com o desenvolvimento local, gerando empregos diretos – professores, pessoal de apoio e gestão -, e contribuindo para que as mães trabalhem, o que lhes dá condições de produzir, consumir e, conseqüentemente, pagarem impostos. Trata-se de gestão social ao invés do desgastado desenvolvimentismo dos anos de 1960 e 70, sendo o poder público o provedor do bem-comum.

Abstract

Childhood has always been a subject for studies to the sciences aiming the bio-psychological and social development of the human being, however when it comes to creating employment opportunities, and therefore becoming an ally to local development, it's not very often discussed academically. The changes in the social and economical organization of the family, caused by the urban-industrial revolution of the last decades of the twentieth century, in Brazil, have urged the State to install and broaden systems of support to the infants, resulting in pre-school and nursery institutions services, maintained, especially, by the municipal public authority. Assist in the basic rights of citizens-education and safety – the city authorities contribute to local development, creating direct job opportunities – teachers, administration and support staff – and also enable mothers to work out, which gives them conditions to produce, consume and consequently to pay taxes. This refers to social administration instead of the worn-out development policy of the 1960's and 70's in Brazil, being the public authority the granter of common well-being.

Palavras-chave

Educação infantil, poder público municipal, gestão social, desenvolvimento local.

Key words

Childrens' education, municipal public authorities, social administration – local development

Introdução

A legislação atual, que normatiza a educação infantil (LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96), respaldou a educação infantil para que começasse a compor a educação básica, considerando-a como um direito da criança. Até então, esta faixa etária estava vinculada à responsabilidade da família, não se constituindo em preocupação para o poder público.

O intenso fenômeno da urbano-industrialização empreendido no Brasil a partir das décadas medianas do século XX, provocou profundas mudanças na organização social da família, que passou de uma tipologia nuclear ampliada, constituída pela convivência mais próxima entre pais, filhos, avós, tios e demais parentes, para nuclear independente, constituída pelo pai, mãe e filhos.

A inserção da mulher no mercado de trabalho e a sua participação, cada vez mais efetiva na composição do orçamento familiar, fizeram com que as mães se ausentassem dos seus lares por longas jornadas, o que desencadeou a necessidade de se buscar apoio externo para a proteção das crianças.

Aliada a este fato, soma-se a necessidade contemporânea, sempre crescente, de se investir em educação, o que estimula a entrada precoce da criança e sua maior permanência na escola, tanto em horas diárias quanto em anos de escolaridade.

O Estado, então, tem papel fundamental no atendimento das crianças, principalmente daquelas provenientes de famílias de baixa renda, o que resultou, no Estado de São Paulo, na Deliberação CEE nº 22/29/97, que define objetivos e programas de governo voltados para a faixa etária de zero a seis anos, previstos em legislação federal e estadual.

Os cuidados especiais exigidos pelas crianças ainda muito pequenas são intensivos, o que resulta em contratação de número maior de profissionais, tanto para o contato direto quanto para atividades de apoio, como alimentação, secretaria, coordenação, limpeza e outras. O enfoque deste trabalho é, justamente, discutir a educação infantil na perspectiva da geração de emprego. A prestação de tal serviço essencial, no entanto, exige do poder público municipal uma visão político-administrativa desfocada do assistencialismo e estruturada numa concepção de gestão social.

Esta simbiose entre a prestação de serviço público e a geração de emprego, constitui-se numa das faces do desenvolvimento local. Compreendemos desenvolvimento local como um modelo político concebido para promover o desenvolvimento de um determinado lugar (IICA, 2003), considerando as necessidades dos atores sociais que ali interagem e os recursos disponíveis, tanto do próprio lugar quanto das instâncias externas articuladas (como é o caso das prefeituras, conectadas nas outras duas instâncias federativas, o Estado e a União) quanto não diretamente articuladas (no caso das relações comerciais e ou das parcerias).

Focalizou-se o estudo nas políticas públicas municipais, particularmente para a educação infantil, considerando três dimensões desta oferta de serviço à comunidade: o atendimento à legislação federal voltada para a faixa etária de zero a seis anos, a geração de emprego, com a contratação de professoras, coordenadoras e pessoal de apoio, e o atendimento à criança para que as mães possam trabalhar. Há, ainda, uma quarta dimensão a se considerar, que pode ser a possibilidade de as prefeituras criarem alguns programas de apoio às mães desempregadas ou subempregadas, qualificando-as para o trabalho externo e para a melhoria da vida da família. Tais programas dependem também de políticas públicas que os contemplem.

A base empírica do trabalho foi realizada em oito municípios da Nova Alta Paulista, uma sub-região localizada no extremo Oeste do Estado de São Paulo, que se constitui na região de interesse em nosso

projeto de pesquisa no curso de doutorado.

A priorização da educação infantil, neste trabalho, deveu-se a vários fatores:

- Demograficamente, no país e na região em estudo, há ligeira vantagem no número de mulheres em relação ao de homens e os cuidados com a criança pequena, em nossa cultura, estão mais ligados à mãe do que ao pai;
- A educação infantil e das quatro primeiras séries do ensino fundamental são municipalizadas na maior parte dos municípios da região em estudo, tornando a sua gestão muito próxima da população;
- Educação é um setor com dupla função social: atende uma necessidade básica da comunidade e é boa geradora de emprego;
- Entre as mulheres pobres em idade economicamente ativa, nesses municípios, o trabalho como empregada doméstica e como trabalhadora rural diarista (bóia-fria) é bastante expressivo, sendo que muitas delas mantêm a família com este salário, seja pelo desemprego ou subemprego do marido ou por viverem sem ele. Tal fato, por si só, justifica a necessidade de as prefeituras cumprirem o seu papel social no item educação infantil;
- Entre a população de baixa renda e qualificação, o atendimento à criança pequena pelo poder público é fundamental para que as mães possam trabalhar;
- Durante os anos de 2000 e 2004, uma das prefeituras desse conjunto de municípios resolveu desassistir as crianças de quatro a seis anos com atendimento em período integral, reduzindo para três horas por dia, apenas, sob alegação da desobrigatoriedade na redação do artigo 30 da LDB, e por medida de contenção de despesas. Tal atitude, por parte do poder público, desencadeou intensa reação entre as mães, que se mobilizaram, mas não conseguiram sensibilizar a equipe administrativa ligada ao setor da educação, nem mesmo o prefeito. Esse desconforto das mães e a atitude irredutível do Executivo nos motivaram a comparar o atendimento às crianças da mesma faixa de idade nos municípios vizinhos, com orçamento semelhante, e alguns com orçamento muito inferior.

A questão do emprego está intimamente ligada ao desenvolvimento regional. As prefeituras, nas pequenas cidades, são as maiores empregadoras formais, com registro assinado em carteira de trabalho. Há, então, a necessidade de se pensar qualitativamente o tipo de serviço que estão oferecendo e com que propósito ele está sendo oferecido.

Pretende-se também apresentar algumas considerações sobre as transformações na estrutura do emprego, tendo como objeto de estudo o papel do poder público como mitigador dos impactos sociais negativos conseqüentes dessas mudanças, além de focar as ações na sua finalidade primeira: o bem-estar do cidadão. Procurou-se fazer um esforço na tentativa de decodificação do artigo de Álvaro Comim – Desregulamentação do mercado de trabalho e ação sindical no Brasil -, transpondo-o para uma questão local.

Para desenvolver este raciocínio, priorizamos um dos setores dos serviços municipais: a educação infantil como atendimento à criança (exigência da Lei 9.394/96 – LDB), como geradora de empregos diretos (educadoras infantis, coordenadoras, merendeiras, serventes, escriturárias, etc.), e de apoio à dinamização da economia local (o atendimento à criança permite que a mãe trabalhe fora de casa).

Outro objetivo é demonstrar que o poder público municipal, por meio de gestão focada no cidadão, pode atender as necessidades básicas da população, gerar empregos, principalmente em períodos recessivos, e estimular a elevação do nível cultural e de qualificação profissional das pessoas mais simples, não dissociando função social e enfoque profissional. Sabe-se que, por determinação legal, a

educação detém o maior percentual do orçamento público municipal (25% do total, sendo 10% para a educação infantil e 15% nas quatro primeiras séries do ensino fundamental).

Para este trabalho, foram levantadas informações junto às Divisões Municipais de Educação, secretarias de creches e pré-escolas referentes à profissão dos pais e mães e do número de pessoal ocupado, o que permitiu a constatação da importância do poder público para a população de baixa renda e o atendimento dessas necessidades beneficia o município em forma de geração de empregos.

Mudanças na estrutura do emprego

O desemprego é um fato comum nas sociedades ocidentais, particularmente nas capitalistas. Nas últimas décadas, entretanto, o desenvolvimento tecnológico aplicado ao setor produtivo e as reestruturações administrativas, visando a reduzir custos de produção e melhorar o setor de circulação (vendas e atendimento), contribuíram sobremaneira para uma drástica redução nos postos de trabalho e na oferta de novas vagas.

Inúmeros estudos oriundos de universidades, institutos governamentais e sindicatos, em especial, mostram essa contração do mercado de trabalho.

As grandes cidades lideram os estudos referentes a esta questão, principalmente porque o IBGE, órgão federal dedicado ao setor, considera apenas seis metrópoles para elaborar a PME (Pesquisa Mensal de Emprego): Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador.

As pequenas cidades, no entanto, apresentam situação análoga. Talvez sejam até mais críticas em alguns aspectos, pois o seu pífio dinamismo interno não cria condições para determinados setores informais, que permitem a sobrevivência de muitas pessoas, mesmo que de maneira precária.

A tabela apresentada suscita análise e inspira conclusões:

Tabela 1

POPULAÇÃO ATIVA POR SETORES (%)

Setores	1940	1950	1960	1970	1991	2000
Primário	70,2	60,7	54,0	44,2	22,8	20,6
Secundário	10,0	13,1	12,7	17,8	22,7	20,0
Terciário	19,8	26,2	33,0	38,0	54,5	59,4

Fonte: IBGE

Seguindo a tendência mundial decorrente do binômio industrialização/urbanização, a maioria da população economicamente ativa brasileira migrou do setor primário para o secundário e terciário em poucas décadas. Percebe-se que o crescimento do setor terciário foi mais intenso, acentuando-se a partir dos anos de 1970 e 1980.

Álvaro Comin (2000, p. 253) comenta que:

Tomando os primeiros oito anos da década passada (1991-1998), o emprego industrial experimentou uma perda líquida da ordem de quase 600 mil postos de trabalho nas seis regiões metropolitanas cobertas pela PME, encolhendo sua participação relativa no total do emprego em mais de cinco pontos percentuais. No mesmo período, somando-se as atividades em comércio, serviços e administração pública, pouco mais de um milhão e 600 mil empregos foram criados, acrescentando à sua participação relativa percentual quase idêntico ao que fora perdido pela indústria.

O genérico setor classificado como serviços abriga diversidade de atividades, incluindo tanto ocupações de alta qualificação e rendimento, como as finanças e negócios, informática e telecomunicações,

como também aquelas de baixíssima qualificação, com grande dificuldade de geração de renda. Durante essa fase de reestruturação do trabalho vivenciada pelo país, já há alguns anos, os empregos de baixa qualificação e geração de valor e renda têm predominado.

Urani (apud COMIM, 2000, p. 254) chama a atenção para o crescimento dos serviços de “distribuição” (transporte e serviços) e “pessoais” (higiene pessoal, beleza), enquanto os chamados serviços sociais (educação e saúde) tiveram crescimento mais modesto.

Outra constatação foi a conversão dos empregos formais em informais. Durante os oito primeiros anos da década de 1990, os empregos formais, com registro em carteira de trabalho, encolheram continuamente, passando a representar menos da metade da situação dos ocupados. O trabalho informal (trabalho por conta própria e como empregador), neste período, experimentou grande crescimento, suscitando implicações de toda ordem.

A informalidade coloca embaraços às políticas de ativação e requalificação da força de trabalho, além de subtrair a contribuição fiscal, que é a base das políticas públicas (previdência, seguro-desemprego, programas de geração de renda, entre outras). Outro inconveniente ocorre em relação ao planejamento de ações voltadas aos trabalhadores, uma vez que estão comprometidas as informações que subsidiarão esses planejamentos. A informalidade, ainda, estimula a rotatividade nos postos de trabalho, o que leva à necessidade constante de requalificação (COMIM, 2000, p. 255). De modo geral, as ocupações formais apresentam remuneração média mais elevada que as informais, além da estabilidade que oferecem. O trabalho informal coloca toda a responsabilidade pela segurança do trabalho sobre os ombros do trabalhador, o que o torna bastante vulnerável em caso de acidente, velhice, ou outras ocorrências.

Uma outra face do desemprego ocorre em relação ao descompasso entre o crescimento anual da População em Idade Ativa, PIA (10 anos ou mais), e o crescimento da População Economicamente Ativa, PEA, que, nos dados do CENSO 2001, foi de 1,6% a a . Neste período, a taxa média de crescimento da População Ocupada, PO, foi de apenas 1%. Percebe-se que as regiões metropolitanas, onde a pesquisa é feita, não conseguem absorver toda a força de trabalho disponível.

A participação feminina na PEA também denota uma tendência de aumento que se acentua no país desde a década de 1970. Nos últimos anos, este crescimento tem sido mais suave, mantendo-se em torno de 44%. A PEA masculina entre 1991 e 1998, reduziu 6%, perdendo espaço para a feminina.

Os mais jovens também tiveram recuo em sua participação na PEA (em especial entre os 15 e 17 anos). Uma justificativa seria o aumento da escolaridade, porém, a este fato acrescenta-se o aumento significativo (em torno de 4%) de pessoas entre 40 e 59 anos. É comprovado o aumento da escolaridade da força de trabalho. A expansão do sistema de ensino no País, nas últimas décadas, tem influência direta nesta nova estatística, porém demonstra-se incompleta ao se considerar os programas de qualificação profissional, treinamentos, e outros. (COMIM, p. 257).

As pesquisas atestam, que o maior índice de desemprego recai entre aqueles com escolaridade entre 9 e 11 anos. Os motivos são variados, porém se pode destacar o aumento “natural” da escolarização das populações mais jovens. Outro motivo seria a maior participação da PEA feminina, em média mais escolarizada do que a masculina. As mudanças tecnológicas também repercutem sobre este fato, pois as máquinas e equipamentos acabam suprimindo o trabalhador de nível médio. Por fim, a ociosidade da mão-de-obra acaba favorecendo os contratadores, que podem adotar como um dos critérios de seleção o item escolaridade. O crescimento do desemprego, no entanto, não atinge apenas os de qualificação média; aqueles de instrução mais elevada também sofrem os seus percalços, o que contribui para um achatamento salarial.

A década de 1990, particularmente, marca o agravamento do desemprego no país, porém os primei-

ros anos desta nova década não demonstram nenhum sinal de recuperação. Ao contrário, o que se observa é o aumento da onda recessiva. Como conseqüência, os problemas sociais se agravam a cada dia, com destaque para a violência urbana e a deterioração da segurança nos seus aspectos mais prosaicos, como os furtos e os assaltos a residências, por exemplo.

A saída do Estado como fomentador do desenvolvimento, como o ocorrido nas décadas medianas do século XX, forçado por políticas liberalizantes (DOWBOR, 2000, p. 295) estimuladas pela abertura dos mercados, acabou precarizando a vida de muitas pessoas, especialmente das camadas mais pobres. No refluxo desse recuo, principalmente do federal, os Estados e municípios, onde as pessoas concretamente estão localizadas, viram-se obrigados a adotar medidas e programas assistenciais de emergência. Apesar da redução na arrecadação dos tributos municipais e no repasse das verbas estaduais e federais, as prefeituras tiveram que destinar partes maiores de seus recursos para programas assistenciais, inclusive na saúde, o que sobrecarregou seu orçamento e levou a redefinir prioridades.

Não se pode ignorar uma realidade que aponta para a continuação das taxas elevadas de desemprego nos próximos anos. Este fato deve constituir-se pauta em qualquer política pública voltada para o mercado de trabalho, tanto considerando a esfera macro da sociedade brasileira, como as esferas regionais e municipais, quando se pensa em programas de geração de renda e emprego ou de políticas de desenvolvimento local e regional.

Pequenos municípios e questão do emprego

O IBGE contabiliza 5.507 municípios distribuídos pelos 26 estados da federação. Deste total, apenas 12 aglomerações são consideradas metropolitanas (200 municípios), 37 aglomerações são não metropolitanas (178 municípios) e 77 são centros urbanos. O restante, 5.502 municípios, são considerados de pequeno porte quanto à concentração demográfica, tendo a maioria deles menos de 20.000 habitantes.

Em 2000, as aglomerações metropolitanas abrigavam 57,4 milhões de habitantes, as aglomerações não metropolitanas abrigavam 22,7 milhões, os centros urbanos somavam 13,2 milhões, e as demais cidades perfaziam um total de 76,7 milhões de habitantes. (VEIGA, 2002, p. 64).

Neste trabalho, tomamos como referência as pequenas cidades localizadas no extremo Oeste do Estado de São Paulo, numa sub-região denominada Nova Alta Paulista. A economia regional assenta-se no setor agrário, com destaque para a lavoura canavieira, fruticultura, pastagens, alguns cereais, e lavouras remanescentes de café. Nas cidades, destacam-se o comércio, algumas indústrias de transformação, como destilarias, laticínios e outros alimentos, frigoríficos e abatedouros, mobiliário e outros derivados de madeira, confecção, e outras de menor expressão. Algumas cidades, como Adamantina e Dracena, destacam-se na prestação de serviços de educação e saúde, respectivamente. O poder público (federal, estadual e municipal) destaca-se como grande gerador de empregos nos setores da educação, saúde, administração pública, justiça, segurança, saneamento básico, previdenciário, agricultura, e, mais recentemente, na administração penitenciária.

Não há dados sistematizados pelo IBGE, prefeituras, sindicatos, e outros órgãos, e disponibilizados quanto à distribuição da PEA por setor nessas cidades, por isso se torna mais difícil um trabalho mais preciso. Nessas cidades, especialmente nas menores, o desemprego e o subemprego são alarmantes, destacando-se o trabalho informal de baixa qualificação e o trabalho sem registro em carteira.

Dados obtidos pelo Instituto Superior de Educação de Junqueirópolis, em 2003, referentes ao perfil socioeconômico de seus alunos, revelaram que 35% estavam desempregados e, entre os empregados, 53% não tinham carteira de trabalho assinada. Em 2004, para as turmas que ingressaram, estes percentuais se mantêm.

Líderes sindicais, empresariais e políticos convergem quanto às causas desse pífio dinamismo econômico regional: a introdução da monocultura da cana-de-açúcar e das pastagens extensivas substituíram a policultura e a cafeicultura presentes até o final da década de 1970, descartando grande contingente de trabalhadores, que migraram para os pólos industriais ou se instalaram nas cidades da própria região.

Atualmente, o inexpressivo mercado consumidor regional (ver número de habitantes de alguns municípios na tabela 4), o baixo poder aquisitivo da maioria da população, a distância dos grandes centros consumidores, a inexistência de matérias-primas que atraíam indústrias motrizes, os solos de média e fraca fertilidade, que não estimulam o investimento em agroindústria, a baixa qualificação da mão-de-obra, e a ausência de um plano de desenvolvimento regional que contemple as especificidades locais, entre outros fatores, compõem os ingredientes que provocam desaceleramento ao invés de alavancagem do desenvolvimento.

É freqüente o aumento da delinqüência, principalmente entre os jovens, a faixa etária mais exposta ao desemprego e candidata à informalidade. Esta última condição, que se pretende temporária, torna-se permanente para muitos.

Priorizou-se a educação infantil por concebê-la como a ponta do processo de desenvolvimento. A criança é protegida pelo Estado, sendo direitos seus a educação, a segurança e um futuro digno. Para que tais direitos fundamentais sejam vivenciados de fato, é preciso que sua família esteja priorizada em políticas públicas que contemplem o cotidiano do cidadão. O atendimento desses direitos implica, também, profissionais preparados desempenhando funções pedagógicas e complementares, o que acaba por gerar novos empregos, desencadeando um processo que não separa serviço público essencial e questão profissional.

Educação infantil como geradora de empregos

O contato com as secretarias das escolas, coordenações e direções de creches e pré-escolas, e secretarias municipais de educação, revelou aspectos interessantes – e intrigantes, em alguns casos – deste segmento demográfico (crianças) e de ensino (educação infantil).

Percebe-se muito zelo com as crianças exteriorizado em um grande empenho para oferecer-lhes conforto psicológico e alimentação adequada em um ambiente seguro e agradável. Não é foco, neste trabalho, a avaliação qualitativa da proposta pedagógica oferecida às crianças nesta idade.

As fichas cadastrais revelam o perfil socioeconômico da família e justificam a importância do serviço público de educação infantil. Poucos pais admitem-se desempregados; muitos colocam a última ocupação como referência, por isso, estatisticamente, este item ficou prejudicado, com exceção do município de Pacaembu, onde 10,8% dos pais declararam-se desempregados no ato da matrícula dos filhos.

Outra constatação é o fato de cerca de 18% das crianças viverem sem a companhia do pai. Em relação à ausência da mãe, este percentual cai para 3%. É significativo, também, o número de crianças que vivem com os avós (ou só com eles ou com eles e a mãe).

Profissão	PROFISSÃO DAS MÃES (%)							
	Adamantina	Dracena	Flora Rica	Irapuru	Junqueirópolis	Osv.Cruz	Pacaembu	Sagres
Do lar	20,5	57	15	36	27,1	-	38	-
Doméstica	15	15	16	11	23,7	38,1	46	44,8
Bóia-fria	7	2	26	23,7	9,4	6,4	10,3	25
Costureira	3	-	2	-	-	2	-	16,6
Comerciária	3,5	10,4	-	2	3	4,7	-	-
Func. Pública	3	8,3	3	4,1	4,1	-	-	3,3
Professora	2	2	3	-	1,6	1,5	2	3,3
Outros	46	4,3	40	10,5	16,6	39,4	6,2	41,8

Fonte: Fichas de matrícula das crianças - 2004

Tabela 3 **PROFISSÃO DOS PAIS (%)**

Profissão	Adamantina	Dracena	Flora Rica	Irapuru	Junqueirópolis	Oswaldo Cruz	Pacaembu	Sagres
Autônomo	4	4,1	-	-	-	-	-	-
Construção civil	4,5	16,8	6	-	9,2	22,5	15	9,3
Operário	8,7	8,3	-	-	2	15,3	4,3	-
Serv. Gerais	7	4,1	4,5	-	8	3,4	16,2	4,3
Diarista (b. fria)	8	2,0	38	88	29,8	10,3	24	33,3
Eletrecista	2,5	1,8	-	-	-	1,2	-	-
Motorista	4	16,6	-	-	7,1	7,4	6,5	-
Agricultor	2	1	-	1	2	2	-	-
Comerciante	2	16,6	1	1	-	6,4	-	-
Func. Público	3	6,25	3	-	3,3	2	-	2
Comerciante	3	2	-	2,1	-	1	-	-
Desempregado	-	4,1	-	-	20,1	3	10,8	-
Outros	51,3	6,2	49,5	7,9	18,5	27,5	21,2	51,1

Fonte: Fichas de matrícula das crianças - 2004

Os dados referentes à ocupação indicam, com clareza, o predomínio dos empregos do setor terciário de baixa qualificação, tanto entre as mães quanto entre os pais. No item outros, usado para agregar os percentuais menos expressivos, incluem-se, entre as mães, manicure, cabeleireira, vendedora ambulante, auxiliar de enfermagem, secretária de consultório médico, motorista, artesã, estudante, assistente social.

Entre os pais, as ocupações apresentam-se mais pulverizadas, principalmente nas duas cidades com maior número de habitantes. No item outros, incluem-se auxiliar de escritório, carteiro, peão, madeireiro, tapeceiro, cartorário, aposentado, vários setores das destilarias de álcool, gráfico, encanador, funileiro, borracheiro, diagramador, jornalista, desenhista, protético, auxiliar de enfermagem, radialista.

Nos municípios com população menor, como Sagres e Flora Rica, há predomínio dos pais e mães trabalhadores rurais, os bóias-frias. Neles, a prefeitura atende as crianças das 6 às 18 horas, de 2ª a 6ª feira, servindo-lhes cinco refeições por dia, sendo um café da manhã, um almoço e três lanches. Sagres oferece ainda o uniforme diário e o agasalho no inverno.

Com exceção de Adamantina, todas as cidades investigadas atendem as crianças de quatro a seis anos em período integral. Procuram desempenhar o seu papel social despendendo considerável esforço para oferecer o básico sem exceder os 10% de uma arrecadação insuficiente para todas as necessidades dos municípios.

Sagres complementa o orçamento para a educação infantil com as verbas federais. Junqueirópolis e Dracena reduzem custos com parcerias. Algumas creches são atendidas por grupos filantrópicos, que se mobilizam junto à comunidade para angariar recursos destinados à manutenção e aquisição de material permanente, enquanto a prefeitura assume as despesas com folha de pagamento e alimentação.

Nesta idade, as crianças têm atendimento pedagógico, com ênfase na socialização, coordenação motora e alfabetização. Estas atividades diferenciam-se dos procedimentos das creches, que visam mais ao entretenimento e aos cuidados pessoais. Por serem atividades distintas, necessitam de ambientes físicos distintos. Algumas cidades, como Pacaembu e Sagres, adaptaram suas instalações e as crianças permanecem o dia todo no mesmo prédio. Outras, como Flora Rica e Irapuru, deslocam as crianças para prédios diferentes. Em Flora Rica, elas caminham dois quarteirões acompanhadas das professoras, que, neste nível de ensino, são chamadas de educadoras infantis, monitoras, e outras terminologias locais. Irapuru, Junqueirópolis, e Oswaldo Cruz dispõem de veículos municipais para o transporte, também com acompanhamento das responsáveis, porque os dois prédios são relativamente distantes.

De manhã, ao chegarem à escola, as crianças alimentam-se, e, à tarde, quando voltam para casa, já estão banhadas e alimentadas. Devido a estes cuidados individuais e intensivos, cada professora fica

responsável por um pequeno grupo de crianças, o que contribui para a geração de mais empregos por parte das prefeituras.

O número de crianças por responsável, recomendado em legislação, é:

De 0 a 1 ano - 6 crianças, mais uma auxiliar (geralmente estagiária);

De 1 a 2 anos - 8 crianças, mais uma auxiliar;

De 2 a 3 anos - 12 a 15 crianças, mais uma auxiliar;

De 3 a 4 anos - 16 a 18 crianças, mais uma auxiliar;

De 4 a 5 anos - até 25 crianças;

De 5 a 6 anos - até 25 crianças.

Em alguns municípios esta proporção é mantida; em outros, sob alegação de dificuldades orçamentárias, o número de crianças por professora é maior do que o recomendado legalmente.

Quanto à formação dos docentes que atuam na educação infantil, a Deliberação CEE Nº 22/97, que fixa normas para integração de instituições de educação infantil ao respectivo sistema de ensino, segue o que reza o art. 62 da LDB: “os docentes da Educação Infantil devem ser formados em cursos de nível superior (em licenciatura, de graduação plena), admitida como formação mínima a oferecida em nível médio (modalidade normal), que contemplem conteúdos específicos relativos a essa etapa da educação.”

Tabela 4

GERAÇÃO DE EMPREGOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Município	Nº de habitantes	Nº de cr. atendidas	Nº de func. municipais	Nº de func. e prof. na ed. infantil	% sobre o total de func.
Adamantina	33.470	1095	744	116	14,2
Dracena	40.500	1.325	1.401	188	13,4
Flora Rica	2.177	137	148	25	16,8
Irapuru	7.457	243	204	30	14,7
Junqueirópolis	17.005	544	374	69	12,6
Oswaldo Cruz		748	650	65	10
Pacaembu	12.518	433	275	50	18
Sagres	2.439	154	140	31	22,1

Fonte: Prefeituras Municipais e IBGE, Censo 2000.

Quanto ao número de empregos gerados, observam-se situações diferenciadas. Em Pacaembu, por exemplo, não foram criados novos empregos na educação infantil nesta última gestão municipal. Fez-se um remanejamento de funcionários já contratados, resguardadas as devidas habilitações para a função, o que não onerou os cofres públicos, nem incorreu em conflitos com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita em 60% o comprometimento da arrecadação com despesas da folha de pagamento.

Para compensar o acréscimo das despesas das prefeituras, ao assumirem as responsabilidades da educação infantil, o governo federal criou o FUNDEF (Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental), que repassa verbas aos municípios proporcionalmente ao número de alunos. A municipalização do ensino faz parte da gestão descentralizada, inclusive dos recursos, que o governo federal implantou na segunda metade da década de 1990.

Desenvolvimentismo ou gestão social?

Quando se fala em poder público como gerador de emprego e promotor de desenvolvimento, não há como desconsiderar as diferentes opiniões de especialistas, que, inclusive, estiveram ou estão no núcleo do Estado elaborando, conduzindo e direcionando as políticas públicas, que são extensivas a todos os cidadãos.

Os anos de 1940 e 1970 ficaram marcados pelo chamado nacional-desenvolvimentismo, que se ca-

racterizou pela forte intervenção do Estado em setores estratégicos, como petróleo, energia, e telecomunicações, e a internacionalização do sistema produtivo, com o incentivo às multinacionais.

Nesse período, acadêmicos de quase todas as linhagens da economia dominante tentaram convencer os países atrasados de que desenvolvimento é apenas desenvolvimento, ou seja, um processo contínuo e inerente à produção capitalista. As tentativas de governar conscientemente os processos de desenvolvimento provocaram, segundo eles, distorções, ineficiências e hipertrofia estatal. As grandes teorias e experiências, de acordo com essa visão, terminaram sempre castigadas pela mão invisível do mercado. (ARBIX, 2001, p. 63).

Nos anos de 1980, o país viveu a exaustão desse modelo, com altos endividamentos internos e externos, baixo crescimento econômico, e escalada incontrolável da inflação. Para conter esta instabilidade, adotaram-se medidas de perfil liberal, que se caracterizaram por conter as funções empresariais do Estado através das privatizações e estímulo à competitividade, com maior abertura comercial. Ao Estado, coube o papel de regulador. (COMIM, 2000, p. 255).

Os resultados não foram os esperados. A abertura comercial e financeira, com uso da âncora cambial para conter a inflação e as taxas de juros elevadas para atrair capitais externos sobrevalorizaram o real, levando o País a um extraordinário crescimento das importações e à desaceleração das exportações.

Os investimentos estrangeiros, nesse período, ocorreram principalmente através de fusões e aquisições, portanto, de modo diferente do anterior, baseado na instalação de filiais das grandes empresas transnacionais. A entrada dos investimentos dessas corporações também não atingiu o esperado e a sua maior propensão em importar, principalmente equipamentos tecnológicos caros, contribuiu para um forte desequilíbrio no comércio exterior do País. O descompasso, entre o endividamento das empresas para modernização de equipamentos e a queda na dinâmica das exportações, colocou-se como o principal obstáculo ao crescimento sustentado da economia. O que se viu foi o aumento brutal do desemprego e da violência, arrocho salarial, elevação dos juros, aumento de impostos e recessão para conter o aumento da inflação.

O desempenho dos últimos anos não aponta para recuperação da economia e abrandamento da terrível crise social, o que renova o interesse em se pensar o desenvolvimento. Qual o papel do Estado na fase atual? Qual deve ser o papel das prefeituras dos pequenos municípios, com arrecadação insuficiente?

Amartya Sen (apud ARBIX e ZILBOVICIUS, 2001, p. 64) define desenvolvimento como “a expansão da capacidade das pessoas para fazer aquilo que valorizam e escolhem.” Arbix e Zilbovicius (p. 64 – 65) acrescentam que a expansão do que as pessoas valorizam e escolhem “inclui boa saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento social, assim como toda atividade que possa contribuir para a melhoria da qualidade da renda e da vida”.

É nos pequenos municípios que as contradições se materializam, com a otimização de alguns poucos empreendimentos e aumento das carências. As pequenas empresas, predominantes em nossa economia, e empregadoras em potencial, principalmente de mão-de-obra semi e pouco qualificada, também sobrevivem a duras penas, com a sobrecarga de impostos e encargos trabalhistas e sociais, ao mesmo tempo em que se reduz o consumo.

No interior, onde há monocultura, principalmente da cana-de-açúcar, nem a abundância de mão-de-obra barata tem desviado o interesse dos empresários pela mecanização. O trabalho informal, sem nenhuma garantia e seguridade social, então, acaba se tornando a única maneira de sobrevivência para

milhares de pessoas.

Na ponta final de um mecanismo complexo e excludente estão a família e, particularmente, a criança. A escola acaba sendo o seu último refúgio, o lugar onde se protegem enquanto os pais trabalham. Ali se alimentam, e recebem higiene e cuidados elementares de saúde, estão mais distantes da pressão psicológica de adultos em conflito e, numa sociedade altamente excludente, podem desfrutar e exercer um pouco de cidadania.

Quando a escola promove eventos extensivos à comunidade e as crianças são as protagonistas, elas ganham uma identidade social – pertencem à escola tal – e suas famílias podem desfrutar de lazer e entretenimento saudável e gratuito.

Como negar a importância social das prefeituras? Em tempos recessivos, além dos serviços sociais básicos de educação e saúde, as prefeituras tornam-se as principais geradoras de empregos formais. Constatação disso são os elevados números de candidatos para os concursos municipais em todo o país, com aumento exponencial nos últimos anos.

Essas situações-limite requerem reflexão. Alguns aproveitam as fragilidades do cidadão e sua dependência do poder público em proveito próprio, vendo aí uma oportunidade de conquistarem um posto que lhes garanta salário por, no mínimo, quatro anos, além de prestígio e poder (NUNES, 1997, p. 16). Falta de ética e práticas populistas são recorrentes na história política brasileira, principalmente no interior.

É preciso fortalecer uma outra visão do poder público municipal: a prefeitura como prestadora de serviços sociais básicos e agente de desenvolvimento e transformação. O paradigma deve ser o da gestão social, sem medo de incorrer em paternalismo, populismo, ou nas mazelas que fizeram degingolar o nacional-desenvolvimentismo de décadas atrás.

Como se viu, a educação infantil representa percentual significativo no quadro de funcionários municipais. As crianças pequenas requerem cuidados intensivos, por isso há a necessidade de maiores contratações. Por sua vez, as responsáveis (educadoras infantis ou monitoras) precisam de qualificação específica, o que lhes estimula a continuidade dos estudos.

Durante a coleta de dados, percebeu-se que a forte demanda pelos serviços de educação infantil estimula a sua oferta. Quanto menor o município, maior a disponibilização. Nos municípios um pouco maiores – Osvaldo Cruz, Dracena e Adamantina – a situação mostra-se diferente.

Nas três cidades, as crianças de zero a quatro anos são atendidas integralmente, porém não acontece o mesmo com as crianças de quatro a seis anos. Em Osvaldo Cruz, elas são atendidas em período integral, sem distinção de idade na interpretação da LDB. Em Dracena, somente as crianças residentes em bairros mais carentes podem ficar o dia todo na escola, sendo, portanto, um atendimento parcial.

Adamantina constitui a única exceção entre todos os municípios contatados¹. Alegando contenção de despesas e não obrigatoriedade da lei, as crianças entre 4 e 6 anos e 11 meses são atendidas durante 3 horas, apenas. Tal procedimento gera vários transtornos às mães que trabalham em período integral e não têm onde deixar seus filhos quando não estão na escola. Em muitos casos, mães pobres vêm-se obrigadas a desprender parte do seu parco salário pagando alguém para que seus filhos se abriguem na sua ausência.

Muitas crianças ficam com as avós, tias, ou vizinhas. Outras, são atendidas por instituições filantrópicas. Procuradas, elas revelaram suas dificuldades em atender esse excedente. Há imensas listas de

espera por uma vaga, e, além dos recursos, elas não dispõem de espaço físico, nem pessoal suficientes. A prefeitura repassa uma verba anual, com valor aquém das despesas de um único mês.

O artigo 30 da LDB, evocado como embaixador de sua atitude parcial, afirma que:

A educação infantil será oferecida em:

- I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;
- II – pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

A Deliberação 22/97, do CEE, delibera aos municípios a oferta da educação infantil como sistema de ensino autônomo ou não, porém destaca a necessidade de se observar alguns princípios:

5- A proposta pedagógica da educação infantil, deve levar em conta o bem-estar da criança, seu grau de desenvolvimento, a diversidade social e cultural das populações infantis, os conhecimentos a serem universalizados e o regime de atendimento (tempo integral ou parcial).

A legislação não determina o atendimento em período integral, nem coloca restrição a quem queira fazê-lo. Esta é a interpretação da maioria dos municípios. Atribuir à lei esta limitação soa mais como atitude escapista do que como preocupação legalista.

Estendendo o atendimento para o período integral para as crianças de pré-escola, o número de professores aumentaria significativamente, sem implicar, necessariamente, em aumento de funcionários de outros setores, pois se aproveitaria a estrutura já existente. De um lado, as crianças e suas famílias sendo atendidas, além das instituições filantrópicas mais aliviadas. De outro lado, mais empregos para as professoras, que se incluem na classe trabalhadora. Os recursos, todas as outras prefeituras sabem como gerenciá-los, para que os 10% da educação infantil se estenda proporcionalmente às crianças do município.

Apesar de considerado bom, pela maioria das mães entrevistadas nos municípios que atendem as crianças em período integral, as escolas limitam-se ao atendimento à criança. Não há nenhum plano de trabalho, por parte das EMEIs (Escola Municipal de Educação Infantil) e pré-escolas, que contemple as famílias.

Observa-se que, entre as mães, é expressivo o percentual das que se declaram do lar: 20,5% em Adamantina, 38% em Pacaembu, 57% em Dracena, 36% em Irapuru, e 27,1% em Junqueirópolis. Entre essas mulheres, muitas afirmam que cuidam apenas da casa porque não encontram trabalho. Em outras palavras: a maioria não possui nenhuma qualificação profissional e a oferta de emprego na cidade é pequena.

Neste sentido, é possível criar programas de treinamento e capacitação, orientando também para esquemas de comercialização de produtos. Além de oferecer condições para geração de emprego e renda, como autônomas ou em associações, esses programas têm condições de propiciar melhoria na qualidade de vida dessas famílias, disponibilizando informações fundamentais, como higiene, saúde, nutrição, gerenciamento do orçamento pessoal e doméstico, saúde pública, entre outros. A integração entre as diversas secretarias municipais, e mesmo com organizações não governamentais, órgãos estaduais, e até com a iniciativa privada pode trazer resultados surpreendentes.

Pacaembu e Osvaldo Cruz possuem iniciativas neste sentido, vinculadas às secretarias municipais de Promoção Social. São várias ações que se estendem à comunidade, como panificação, trabalhos manuais, pintura, entre outras. O ganho social desses projetos não pode ser medido quantitativamente, mas o reconhecimento que uma mãe sintetiza nos dá uma idéia: “Não há dinheiro que pague a satisfa-

ção de ver meus filhos sentados à mesa, comendo, gulosos, o pão que faço para eles. Não é só farinha e água: coloco margarina, ovos, mandioca, abóbora, e outros ingredientes na massa.” (Dona Maria - Pacaembu)

Uma outra mulher acrescenta: “Depois que aprendi a fazer esses alimentos, passei a ganhar um dinheirinho extra, que dá para a feira e outras miudezas. Nunca falta quem quer um bolo ou um pão caseiro.” (Dona Lurdes – Osvaldo Cruz)

Não só a criança é vítima das desigualdades sociais, seus pais também o são. Longas e exaustivas jornadas de trabalho, a angústia do desemprego ou do risco de se tornar um desempregado, as precariedades de toda ordem, enfim, a fadiga e a desesperança, levam à instabilidade psicológica e financeira, que se exteriorizam em agressividade e conflitos familiares, além do alcoolismo, prostituição, e outros comportamentos desagregadores, todos com influência sobre a criança. Por que não se criar iniciativas de apoio aos pais, convidando especialistas e outras pessoas da comunidade para as reuniões constantes do calendário escolar, ou outros momentos especialmente criados para isso? Tais iniciativas não geram custos adicionais à escola e podem proporcionar benefícios qualitativos às famílias.

Esta seria uma quarta dimensão da educação municipalizada – a extensão à comunidade. A escola seria aliada na formação continuada dos adultos. O cotidiano com as crianças dá as pistas para se extrair os assuntos a serem abordados.

Muitos governos são levados a questionar seus custos com projetos sociais, tensionados pelas pressões da comunidade, implicando em reordenamento de prioridades e cortes orçamentários. A consequência imediata é a desassistência do cidadão. Não bastam as políticas sociais sem fomentar o setor produtivo. O poder público municipal deve preocupar-se com esta questão, priorizando também ações que apoiem a iniciativa privada, que é a maior geradora de emprego em qualquer município. A realidade só existe por inteiro, e é assim que ela deve ser encarada.

Conclusão

Os grandes temas suscitam grandes discussões. Mas, quais são os grandes temas? Aqueles que envolvem milhões de pessoas, especialmente por que lhes limitam o bem-estar? A sociedade é complexa, as relações são complexas. Somam-se a esta complexidade todas as contradições de um modelo altamente concentrador e excludente. Não esperemos soluções mágicas, principalmente vindas da supra-estrutura. Um modelo socialmente justo, economicamente viável, e ambientalmente sustentável terá que ser construído a partir das bases, onde a vida é real e acontece cotidianamente.

O cidadão, a família, o município, constituem esta base. A criança é produto - e vítima - dessas relações, e, assim sendo, constitui-se na ponta inicial do processo de desenvolvimento. Atende-la em seus direitos vai além das exigências legais e dos princípios político-pedagógicos das instituições e do poder público: ela carece de cuidados especiais e, além disso, se constitui numa fatia demográfica geradora de emprego em potencial.

Percebeu-se que, nos municípios onde os gestores se pautam na transparência e na concepção de que o bem-estar dos cidadãos deve ser o foco das suas ações, a criança é mais bem atendida e, por extensão, a família e a comunidade também o são.

A escola pode e deve fazer o seu papel de prestadora de serviço e de esclarecedora dos direitos da criança e dos cidadãos. Desempenhando o seu verdadeiro papel ela atende a comunidade, cumpre a legislação, dinamiza a economia (ao cuidar das crianças enquanto os pais produzem, consomem e pagam impostos), promove a transformação da sociedade ao instrumentalizar profissionalmente as pessoas, e gera mais empregos para os profissionais da educação. Esta ampla dimensão da escola

adapta-se à tendência nacional e internacional das últimas décadas, que imprime modificações na organização e estrutura da família contemporânea

Nos municípios onde a educação infantil ainda tem o que melhorar, os pais devem conhecer a legislação e mobilizar-se para o atendimento de seus filhos. Nesta luta, os professores e os demais profissionais da educação devem engajar-se também, pois agrega questões profissionais e compromisso social.

A municipalização do ensino alterou as relações de trabalho entre os profissionais da educação e o Estado, como empregador. Vinculados diretamente ao município, como concursados ou como contratados, não se identificou, durante a coleta de dados, nenhuma filiação a sindicato ou a existência de alguma associação de professores municipais, o que é sintomático em relação à mobilização da categoria. Há que se encontrar formas de os educadores e pessoal de apoio se articularem para ampliar o seu mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que garantem a cidadania a quem tem direito desde o nascimento, mas ainda não sabe exercê-la – a criança.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Reforma agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. – vols. 28 n°s 1, 2, 3 e 29, n° 1 – jan/dez 1998 e jan/ago 1999.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Revista Econômica do Nordeste. Banco do Nordeste v. 30, n° 2, abr/jun 1999, p. 1 - 30
- ARBIX, G e ZILBOVICIUS, M. **Por uma estratégia de civilização**. In Razões e ficções do desenvolvimento. ARBIX, Glauco et alli (Orgs.) São Paulo: Edunesp/Edusp, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 10ª ed. Trad. de M. A. Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- BOCK, Ana M. B. et alli. **Psicologias** – uma introdução ao estudo da Psicologia. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988.
- BRASIL, República Federativa do. Ministério da Educação e Cultura. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Lei n° 9.394/96.
- COMIN, Álvaro. **Desregulamentação do mercado de trabalho e ação sindical no Brasil**. In Mudanças sociais após a redemocratização. D'INCAO, M. A (Org.). São Paulo: Cortez, 2000.
- DOWBOR, Ladislau. Gestão social e transformação da sociedade. In **Razões e reflexões do desenvolvimento**. ARBIX, Glauco et all (Org.). São Paulo: Edunesp/Edusp, 2001.
- FURTADO, Celso. Reflexões sobre a crise brasileira. In **Razões e reflexões do desenvolvimento**. ARBIX, Glauco et all (Org.). São Paulo: Edunesp/Edusp, 2001.
- IICA – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. **Actores sociales y desarrollo sostenible**. Sinopses, agosto de 2003.
- NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil** – clientelismo e insulamento burocrático. 2ª ed. São Paulo: Zahar, 1997.
- SÃO PAULO, Estado. **Deliberação CEE N° 22/97**. Fixa normas para integração das instituições de educação infantil ao respectivo sistema de ensino. Aprovada pelo CEF em 17/12/1997.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 4ª ed. Trad. de L. T. Motta. São Paulo: Cia das Letras, 2004.
- VEIGA, J. Eli. **Cidades imaginárias** – o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2ª ed. São Paulo: Autores Associados, 2003.