

A POLÍTICA EDUCACIONAL VOLTADA À EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA ANÁLISE PRELIMINAR DA IMPLEMENTAÇÃO EM CAMPO GRANDE (MS, BRASIL)

EDUCATIONAL POLICY AIMED TO EARLY CHILDHOOD EDUCATION: A PRELIMINARY ANALYSIS OF IMPLEMENTATION IN CAMPO GRANDE (MS, BRAZIL)

Ricardo Senna

Resumo: Este artigo traz uma reflexão preliminar sobre a política educacional brasileira, em especial, a voltada para a promoção da educação infantil como parte das pesquisas para elaboração da tese de doutoramento do autor. O objetivo é descrever como a política para a educação infantil foi materializada no município de Campo Grande (Mato Grosso do Sul, Brasil). Foram utilizados dados secundários e pesquisa bibliográfica e documental. A partir desta reflexão, espera-se identificar argumentos que enfatizem a realização de maiores investimentos neste nível educacional, especialmente, para a melhoria da remuneração dos professores e de suas condições de trabalho.

Palavras-chave: Política educacional. Educação infantil. Campo Grande (MS).

Abstract: This paper presents a preliminary reflection on the Brazilian educational policy, in special, the one which focus on promotion of early childhood education as part of the research for the preparation of author's doctoral dissertation. The objective is to describe how the policy for early childhood education was accomplished in Campo Grande city (Mato Grosso do Sul, Brazil). We used secondary data and bibliographic and documental research. From this reflection, it is expected to identify arguments that emphasize the fulfillment of more investment in this educational level, especially for the improvement of teacher's pay and working conditions.

Keywords: Educational Policy; Childhood Education; Campo Grande (MS).

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

O objetivo deste artigo é descrever como a política educacional foi materializada pelo poder público municipal no período de 2003 a 2010 em Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul, Brasil. Dessa forma, buscar-se-á analisar como o município se organizou para atender às obrigações legais e ofertar a educação infantil.

Um panorama sobre a política para a educação infantil

No Brasil, a Constituição Federal, no seu capítulo Da Educação, Da Cultura e Do Desporto e em seu artigo 208, garante que a educação é dever do Estado e, no seu inciso IV, que a educação infantil será oferecida em creches e pré-escolas para as crianças de até 5 anos de idade. E no artigo 211, parágrafo segundo, define que os municípios serão responsáveis pela oferta do ensino fundamental e da educação infantil, mas, no parágrafo quarto do mesmo artigo, assegura que a União, os Estados e os municípios atuarão de forma colaborativa para assegurar a universalização do ensino obrigatório, definido do inciso I do artigo 208, aquele destinado aos cidadãos entre 4 e 17 anos de idade. O artigo 212 obriga os municípios a aplicarem, no mínimo, 25% das receitas tributárias na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação definiu que a educação infantil se propõe à promoção do desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social de forma complementar à atuação da família e da comunidade. No entanto, afirma que a educação infantil não é obrigatória, mas se constitui na primeira etapa da educação básica e deve atender às crianças de 0 a 6 anos, sendo que as de 0 a 3 anos são atendidas nas creches e as de 4 a 6 anos nas pré-escolas (BRASIL, 1996)

Segundo o artigo 4º das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, a criança é definida como:

“sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura” (MEC, 2010).

A LDB estabelece que a responsabilidade pela gestão da educação infantil seja do Ministério da Educação, no entanto, nos municípios, em alguns casos, a gestão e financiamento das creches e pré-escolas têm sido disputados também pela área da assistência social. Fernandes (2012, p. 2) observou esse fato analisando o caso de Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul.

O que ocorre é que o poder público municipal, dada a restrição orçamentária e à indefinição de mecanismos eficazes de financiamento da educação infantil, recorrem à celebração de convênios com entidade não governamentais e, dessa forma, os professores são contratados indiretamente para atuarem na educação infantil.

De acordo com Kramer (2006, p. 798), o tema educação infantil vem ganhando espaço nos debates sobre educação e políticas sociais nos últimos vinte anos. Segundo a autora, os direitos da criança já estão consubstanciados na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nas Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil e no Plano Nacional da Educação.

Afirma ainda, que estas conquistas foram fruto da luta de intelectuais, militantes e movimentos sociais. A afirmação está corroborada no documento Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, elaborado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação no ano de 2010.

Para as referidas Diretrizes, é obrigatória a matrícula das crianças que completam 4 ou 5 anos até 31 de março do ano do ano em que se efetivar a matrícula. E as crianças que completam 6 anos após a referida data são também obrigadas a se matricularem na educação infantil. Porém, a frequência nesse nível de ensino não é pré-requisito para que a criança ingresse no ensino fundamental. A educação infantil deve ser oferecida em jornadas de, no mínimo 4 horas, ou em período integral.

Campos, referenciado por Kramer (2006, p. 802), mostra que a frequência à pré-escola melhora o desempenho escolar posterior das crianças. Os resultados das pesquisas realizadas pelo autor mostram ainda que as crianças pobres são ainda mais beneficiadas e recomenda que se mantenha a

qualidade do ensino pré-escolar e da própria escola para proporcionar efeitos mais duradouros desses benefícios. Ainda segundo o autor, os investimentos na educação infantil, segundo seus estudos, são os que mais impactam positivamente na sociedade e, em especial, na melhoria do desempenho escolar dos níveis seguintes.

Kramer (2006, p. 804), alerta que alguns desafios precisam ser superados, como a questão da formação continuada para aqueles que já atuam como professores na educação infantil e, as exigências de formação inicial para os que desejam ingressar na carreira docente no nível da educação infantil.

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) sistematizados no documento “Política de educação infantil no Brasil: relatório de avaliação” elaborado pelo Ministério da Educação mostra que, no ano de 2003, 4% dos professores atuando em creches possuía o primário incompleto; 7% o primário completo; 71% o nível médio completo e, 18% o curso superior completo. (MEC, 2009).

A despeito dos números, o referido documento pondera que os professores com nível médio e nível superior não possuem experiência ou formação para lidar com crianças de 0 a 3 anos.

Outra importante ponderação realizada pelo referido documento é a de que a maioria das creches não está registrada nos sistemas municipais de ensino e ainda contratam pessoas com o ensino fundamental concluído para atuarem como educadoras.

Segundo Rosar (2011), deve-se destacar que a garantia da oferta da educação infantil é relativamente recente e essa conquista teve uma participação importante dos movimentos sociais, especialmente, a partir dos anos 1980, coincidindo com o movimento de redemocratização do país.

Entretanto, a despeito das referidas conquistas, a elaboração e execução das políticas de cunho social não representaram avanços transformadores, mas sim, melhorias marginais, dada a priorização dos governos na defesa dos mercados e a conseqüente subordinação das políticas públicas à lógica da iniciativa privada.

Poderia se esperar uma reação do próprio movimento social que teve participação ativa na luta pela garantia legal dos direitos sociais. No entanto, o que se observou foi certa adesão, ou mesmo conformismo, ao novo projeto neoliberal de sociedade implantado desde o governo Collor de Mello.

É importante que se destaque que esse processo de mudança na área educacional ocorreu tomando-se como princípio a participação da sociedade por meio de mecanismos próprios, como a realização das conferências nacionais de educação.

Nesse contexto de retomada do neoliberalismo e crise do Estado é que são formuladas as políticas educacionais.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, foi homologada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, instituído o Plano Nacional de Educação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima, o Programa de Aceleração da Aprendizagem, o Programa de Formação de Professores em Exercício, o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores, o Programa Alfabetização Solidária, o Programa TV Escola, o Programa Nacional de Informática em Educação e o Programa Dinheiro na Escola, dentre outros (ROSAR, 2011)

A característica marcante desse conjunto de políticas é a priorização de ações voltadas para o ensino fundamental, entretanto, a sua operacionalização estabeleceu uma relação de dependência dos municípios para com o governo federal.

No governo Fernando Henrique Cardoso consolidou-se a estratégia de descentralização fiscal e administrativa dos recursos para a educação. Esse processo iniciou-se nos anos 1980 e foi caracterizado pelos aumentos dos recursos orçamentários para os estados e municípios, ao mesmo tempo, aumentaram-se as responsabilidades desses entes em relação ao setor educacional.

Os anos 1990 consolidaram a tendência de descentralização e municipalização da oferta dos serviços educacionais. Conforme definido pela legislação brasileira, os municípios ficaram responsáveis pela oferta do ensino

fundamental e, posteriormente, pela educação infantil. Os marcos regulatórios que passaram a disciplinar a atuação dos prefeitos foram estabelecidos a partir da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 e, pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O artigo 5º da referida Emenda Constitucional altera a redação do artigo 60 da Constituição Federal e cria, no parágrafo 1º, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). No entanto, a instituição do FUNDEF ficou longe de resolver os problemas do financiamento educacional nos municípios brasileiros.

A concorrência por recursos representou também problemas políticos para os prefeitos, pois implicou no esvaziamento dos investimentos municipais da educação infantil. Isso se constitui num problema se se considera que o mercado de trabalho tem aumentado significativamente a presença da mulher, tornando-a, inclusive, chefe de família em muitos lares. Esse fato implicou numa pressão cada vez mais crescente do Estado garantir a educação infantil para atender plenamente as modificações do mercado do trabalho e a participação da mulher no mesmo.

Além disso, a focalização dos recursos no ensino fundamental se deu por meio da concorrência com outros níveis educacionais pelos recursos orçamentários. A redação do parágrafo 2º do artigo 60 da Constituição Federal, de acordo com a nova redação da Emenda Constitucional nº 14 provocou essa priorização.

Dessa forma, o FUNDEF cria fraturas entre os níveis de ensino, entre elas, a redução da oferta de matrículas na educação infantil (RODRIGUEZ: 2001, p. 47). A política do FUNDEF, na prática, deixa de ver o sistema de ensino como um todo integrado e articulado, pois as matrículas da educação infantil, da educação de jovens e adultos e do ensino médio não são levadas em consideração no processo de redistribuição dos recursos orçamentários. No caso dos municípios, considerando-se a Constituição Federal e a LDB, a educação infantil é a que mais perde, dadas as responsabilidades do município estabelecidas nas referidas normas.

Como a maioria dos municípios brasileiros não possui autonomia financeira e, portanto, dependem do repasse de recursos das demais esferas governamentais, os prefeitos passaram a priorizar o ensino fundamental, pois o maior número de alunos matriculados implicaria numa quantidade também maior de recursos para os municípios. Para quem possui dependência financeira, o FUNDEF e a sua gestão representaram uma possibilidade de captação adicional de recursos para os municípios.

Mas ao mesmo tempo em que se vislumbrou nova oportunidade de captação de recursos, as prefeituras não estavam estruturadas pedagógica e administrativamente para fazer a gestão adequada do sistema de ensino municipalizado.

Segundo a Emenda Constitucional nº 14, o artigo 60, além da criação do FUNDEF determinava que:

“Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério” (BRASIL, 1996a).

Segundo Alves e Pinto (2011, p. 609-610):

O nível de remuneração é um aspecto fundamental para qualquer profissão, principalmente numa sociedade sob a lógica capitalista, e não é diferente quando se trata da docência no contexto do sistema educacional brasileiro atual. Neste sentido, há que ressaltar que por trás da discussão da remuneração estão presentes fatores relevantes para a garantia de uma escola pública de qualidade, tais como: atratividade de bons profissionais para a carreira e de alunos bem preparados para os cursos de licenciatura (Gatti et al., 2010); valorização social do professor num contexto de precarização e flexibilização do trabalho docente em decorrência das reformas educacionais recentes (Oliveira, 2004); financiamento dos sistemas de ensino, uma vez que o custeio dos salários dos professores representa em torno de 60% dos custos das secretarias de educação e é, portanto, um item chave para as projeções de investimentos no setor (Camargo, et al., Minhoto, 2009).

A despeito da instituição do FUNDEF, Alves e Pinto (2011, p. 630), analisando a remuneração docente no país com dados do ano de 2009, concluem que:

[...] De maneira geral, os professores apresentam um rendimento médio aquém daquele obtido por profissionais com nível de formação equivalente...

[...] Os dados também evidenciam que os professores compõem o grupo de ocupações com menores rendimentos entre as ocupações de nível superior, juntamente com os fisioterapeutas (nível de rendimento próximo dos professores do ensino médio) e os

assistentes sociais (com valores próximos aos professores do ensino fundamental com formação superior).

[...]A pior situação entre os docentes com formação superior é a dos professores de educação infantil (36º lugar na lista), e isso pode ser um óbice real ao enfrentamento dos desafios da educação infantil relacionados à política de pessoal nesta etapa da escolaridade.

A análise dos referidos autores revela ainda que o salário inicial da carreira docente equivale aos salários pagos para profissões cuja qualificação exigida é inferior à exigida aos docentes. Isso torna a carreira pouco atrativa em relação às demais.

Segundo Davies (1999), contesta a afirmação do governo federal à época de que a instituição do FUNDEF tenha contribuído para a melhoria da remuneração docente. Uma das argumentações apresentadas pelo autor é a de que o referido fundo não trouxe dinheiro novo, mas apenas o redistribuiu entre os estados e municípios. Além disso, havia um problema de interpretação entre o que pretendia a Emenda Constitucional nº 14, que falava da valorização do docente, e a lei nº 9.424, que entendia que a valorização era do magistério como um todo.

O mesmo autor ainda aponta outro problema na execução do FUNDEF, que era a falta de fiscalização sobre a aplicação dos recursos, fazendo com que não houvesse garantia de que os governos pudessem aplicar os recursos previstos em lei na melhoria da remuneração docente.

Os municípios tomaram como interpretação da legislação que os 60% era o teto da aplicação dos recursos orçamentários provenientes do Fundo. Segundo Davies (1999: p, 20):

[...] o Fundef não irá necessariamente valorizar o magistério, pelo simples fato de estabelecer o cálculo da sua remuneração tendo como referência não uma parte dos 25% (ou o percentual maior previsto em algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas) da totalidade de impostos, mas apenas com base em 60% de uma parte menor (15%) de apenas alguns impostos: ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação, e LC 87/96. A remuneração dos docentes em efetivo exercício no ensino fundamental, portanto, não seria calculada com base no percentual mínimo do total de impostos vinculados à educação (25%), mas numa parcela que, no caso dos municípios, não inclui os 25% (ou o percentual maior fixado na Lei Orgânica) do IPTU, ISS, ITBI, IPVA, e o imposto de renda dos servidores municipais mais a diferença entre os 15% vinculados ao Fundef e os 25% (ou o percentual maior fixado na Lei Orgânica) do ICMS, FPM, IPI-exportação e LC 87/96 [...]

Dessa forma, pela análise acima exposta, a instituição do FUNDEF criou mais distorções do que avanços na gestão da educação.

Já durante os dois mandatos do governo Luiz Inácio Lula da Silva a política educacional, apesar das expectativas formadas em torno da eleição de um governo de esquerda ou democrático-popular, os rumos tomados pela política educacional foram pouco significativos, em especial, na política de valorização e remuneração dos professores:

No que tange à educação, tem sido possível avaliar o quanto se materializaram as determinações dos organismos internacionais, principalmente no tratamento que é dispensado à categoria dos professores. Ainda que tenha sido, durante o governo Lula, definido um piso nacional como referência básica para o cálculo dos salários dos professores do ensino fundamental, nada se modificou na grande maioria dos estados e municípios, onde esses profissionais vivem à mercê das concepções “modernas” de gestão das políticas públicas, incluindo a educação, de modo que, ainda que sejam assegurados percentuais definidos em leis e recursos de transferências repassados ao FUNDEB, na prática as medidas de contingenciamento e de “racionalização” de gastos deixam essa categoria em condição de permanente degradação em termos de trabalho e de existência material (ROSAR: 2011, p. 158).

A instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) se deu pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e o mesmo foi regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O artigo 40 da referida lei estabelece que os entes federados e o Distrito Federal deverão implantar plano de carreira e remuneração visando a valorização profissional por meio do pagamento de remuneração condigna aos docentes da educação básica da rede pública, pela integração entre o trabalho do docente e a proposta pedagógica da escola e pela melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Os referidos planos, segundo a redação do parágrafo único do referido artigo, deverão contemplar a capacitação profissional (BRASIL, 2007b).

No artigo 41 ainda da lei nº 11.494 definia a data de 31 de agosto de 2007 como prazo limite para que seja fixado um piso salarial profissional para os professores do magistério público da educação básica (BRASIL, 2007b).

A lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, regulamentou a criação do referido piso. O mesmo foi fixado em R\$ 950,00 para docentes com carga horária de 40 horas semanais e com a possibilidade de incluir vantagens pecuniárias preexistentes.

Os dados a seguir procuram ilustrar os resultados da implementação das políticas educacionais gestadas no período de análise deste estudo.

A tabela abaixo mostra a taxa de frequência à escola de acordo com as faixas etárias:

Tabela 1 - Taxa de frequência à escola, segundo as faixas etárias: Brasil – 1998-2008 (em %)

Faixa Etária	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
0-3 anos	8,7	9,2	10,6	11,7	11,7	13,4	13,0	15,4	17,1	18,1
4-6 anos	57,9	60,2	65,6	67,0	68,5	70,6	72,0	76,1	77,6	79,8

Fonte: IPEA, PNAD (extraído de Fundação Carlos Chagas, 2010).

No período analisado, a taxa de frequência na faixa etária de 0-3 anos teve uma variação de 9,4 pontos percentuais, o que significou um incremento de 108%. Já na faixa etária de 4-6 anos, a variação foi de 21,9 pontos percentuais, representando um aumento de 37,8%.

Segundo dados da Fundação Carlos Chagas (2010: p. 27), quando se foca a região Centro-Oeste verifica-se que a taxa de frequência na faixa etária de 0-3 anos passou de 6,6% em 2001 para 15,3% em 2008, um aumento aproximado de 132%. E na faixa etária de 4-6 anos, a taxa variou de 54,4% em 2001 para 71,6% em 2008, um aumento aproximado de 32%.

Quando se analisa o percentual de crianças de 0-3 anos frequentando creches no ano de 2008, segundo a idade, os dados mostram que 2,3% das crianças com um ano ou menos frequentavam a creche; 9% das crianças com 1 ano; 19,2% das crianças com 2 anos e, 39,6% das crianças com 3 anos e esse percentual representa 58% do total de crianças de 0 a 3 anos que frequentou a creche no ano apresentado. Isso pode indicar a preferência das famílias em se responsabilizar exclusivamente pela educação das crianças antes dos 3 anos de idade (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS: 2010, p. 28).

Já o percentual de crianças de 4 frequentando a pré-escola para o mesmo ano foi de 63,9%, enquanto que o percentual das crianças com 5 anos foi de 81,8%, sendo que 55,2% na educação infantil e 26,6% nas Classes de Alfabetização (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS: 2010, p. 29).

A tabela a seguir apresenta os dados a respeito dos docentes atuando em creches e pré-escola, segundo o critério de escolaridade.

Tabela 2 – Docentes em creches e pré-escola, segundo o nível de escolaridade: Brasil – 2006

Escolaridade	Creche		Pré-Escola	
	n	%	n	%
Fundamental incompleto	1.204	1,3	1.173	0,4
Fundamental completo	3.714	3,9	5.170	1,7
Médio	57.133	60,8	162.124	52,3
Superior	31.987	34,0	141.414	45,6
Total	94.038	100,0	309.881	100,0

Fonte: Fundação Carlos Chagas (2010).

Os dados mostram que 94,8% dos professores que atuavam nas creches em 2006 possuíam escolaridade média ou superior. Na pré-escola, esse percentual é de 97,9%.

Dessa forma, com base nesse panorama e nos aspectos legais que fundamentam a política educacional voltada para a remuneração docente se fará em seguida uma análise de como tal política foram materializadas no município de Campo Grande durante o governo Lula.

A política educacional no município de Campo Grande: 2003 a 2010

Rodríguez e Simões (2011), analisam as políticas de valorização docente que foram implementadas no estado de Mato Grosso do Sul no período de 1979 a 1996 focando, em especial, a remuneração docente, o plano de cargos e carreiras e o estatuto do magistério. As autoras limitam a pesquisa até o período em que entra em vigência a nova política educacional, baseada na descentralização administrativa e orçamentária.

No referido estudo há um entendimento claro de que a política de valorização refere-se às condições de trabalho, remuneração digna, formação inicial e continuada, plano de cargos e carreiras que são, dentre outros fatores, considerados essenciais para se assegurar a qualidade social da educação pública (RODRÍGUEZ e SIMÕES: 2011: p, 2).

O resgate histórico realizado pelas autoras mostra que, no Brasil, a União passa a exigir planos de cargos e carreiras a partir da promulgação da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. No entanto, como o país vivia sob o regime ditatorial imposto pelos militares no golpe de 31 de março de 1964, essa determinação legal configurava-se muito mais como instrumento de

controle político do que um novo mecanismo que pudesse garantir a autonomia institucional e de gestão (RODRÍGUES e SIMÕES: 2011, p. 3).

Em Mato Grosso do Sul houve alinhamento da política estadual com a do governo federal e isso se deu pela promulgação do Decreto-Lei nº 32 de 1979, “*que especificou os primeiros salários dos servidores públicos, bem como considerou o grupo do magistério como pertencente a um regime estatutário*” (RODRÍGUES e SIMÕES: 2011, p. 3).

Outra norma importante promulgada pelo governo sul-mato-grossense à época foi o Decreto-Lei nº 102, de 6 de junho de 1979, que instituiu o primeiro plano de carreira do magistério do estado. Entretanto, era opcional a adesão dos servidores ao grupo do magistério, constituído segundo o artigo 4º do referido decreto como sendo composto pelas categorias funcionais de professores e especialistas em educação. Caso quisessem, poderiam permanecer no quadro do funcionalismo público da rede estadual, porém, com a carreira regida pelo ordenamento dado pelo Decreto-Lei nº 33, de 1 de janeiro de 1979 (RODRÍGUES e SIMÕES: 2011, p. 7).

A questão da remuneração e dos aspectos relativos às formas de progressão funcional são mencionados no artigo 7º do Decreto-Lei nº 32. O fato torna-se histórico por ser o primeiro ato normativo a tratar da política de valorização do docente atrelando-a a ideia de remuneração digna (RODRÍGUES e SIMÕES: 2011, p. 8).

Nos anos 1980 a política de valorização dos docentes ganhou novos contornos. A Lei Complementar nº 2, de 18 de janeiro de 1980, instituiu o estatuto dos servidores civis do estado. Uma das conquistas dos docentes trazida pela nova norma foi a definição do período de férias de 45 dias para os professores. Entretanto, a partir de 1982 os professores deixaram de ser regidos pela referida lei e passaram a ter seu próprio estatuto, promulgado pela Lei Complementar nº 4, de 12 de janeiro de 1981 (RODRÍGUES e SIMÕES: 2011, p. 13).

Cabe observar que, neste início dos anos 1980, o mundo passa por uma séria crise econômica e que foi provocada pelo segundo choque do petróleo e pela elevação da taxa básica de juros norte-americana (*a prime*

rate). No Brasil, essa crise teve como efeito uma elevação da taxa de inflação, decréscimo das taxas de crescimento, aumento do endividamento externo do setor público e crise do balanço de pagamentos. Houve racionamento de energia, maxidesvalorizações cambiais, cortes nos gastos públicos e outras medidas de cunho ortodoxo como tentativa de minimizar os efeitos da crise.

Diante deste cenário, o que se viu foi o início da crise fiscal dos governos federal e estadual e a consequente redução dos gastos públicos em áreas sociais, como a educação, impactando decisivamente na política de valorização docente e, em especial, na sua remuneração. Isso perdurou por toda a década de 1980.

O esgotamento do modelo econômico bem como o da ditadura fez surgir paralelamente um movimento por mudanças sociais, econômicas e políticas. Em 1982 Mato Grosso do Sul elegeu um governador pela primeira vez na sua história pelo voto popular. Wilson Barbosa Martins assume com um discurso em prol redemocratização e valorização das políticas públicas. No entanto, seu governo não representou grandes mudanças nessa área. A Lei nº 603, de 11 de dezembro de 1985, definiu que o salário dos professores se vincularia às variações do salário-mínimo (RODRÍGUES e SIMÕES: 2011, p. 15).

Vale lembrar que, neste período, o país passa por um fenômeno conhecido como estagflação, que é a combinação de baixas taxas de crescimento com elevadas taxas de inflação. Aliás, a inflação foi um dos principais problemas macroeconômicos do período e, um dos seus reflexos, é a perda gradual ou abrupta do poder de compra dos rendimentos. Como o país experimentava a dinâmica de uma inflação crônica que, posteriormente, passaria para um estágio de hiperinflação, as lutas dos trabalhadores passaram a focar a recuperação das perdas salariais provocadas pela inflação e criou uma névoa sobre as questões relacionadas aos planos de cargos e carreiras.

Dessa forma, atrelar o comportamento dos salários às variações do salário mínimo só poderia comprometer o poder de compra dos salários e, conseqüentemente, deteriorar suas condições de vida. Deve-se lembrar de que

o processo inflacionário se agravou durante anos e somente foi debelado com a implementação do Plano Real a partir de fins de 1993, mas a queda definitiva da inflação para patamares socialmente desejáveis ocorreu a partir de julho de 1994.

Com o fim da ditadura militar e com a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, Mato Grosso do Sul também iniciou modificações no seu ordenamento jurídico, aprovando a Constituição Estadual em 1989 e criando um novo estatuto do magistério, promulgado pela Lei Complementar nº 35 de 1988. No entanto, a despeito dos esforços em se assegurar na lei as conquistas trabalhistas, a crise econômica pela qual passava o país impunha sérias restrições de ordem econômico-financeira que pudessem garantir a implementação das novas conquistas, uma delas, o dever do Estado em garantir do direito à educação (RODRÍGUES e SIMÕES: 2011, p. 16).

Uma nova mudança na política de valorização docente ocorreu com a promulgação da Lei Complementar nº 35, de 12 de janeiro de 1988.

A partir de 1991 há um esforço do governo estadual no sentido de se buscar recuperar o poder de compra dos salários docentes, pois os mesmos vinham a anos seguindo a política de acompanhamento das variações do salário mínimo e, conseqüentemente, seu poder de compra foi reduzido drasticamente.

Dessa forma, por meio da Lei nº 1.166, de 27 de junho de 1991, e por meio do Decreto nº 6.761, de 23 de outubro de 1992, o governo estadual concedeu ganhos reais de salários como tentativa de recuperar o poder de compra dos salários perdido ao longo de anos de crise econômica e arrocho salarial.

Segundo Rodríguez e Simões (2011: p. 19),

Ao fim, conclui-se que os anos de 1980, tal como o início dos anos de 1990, foi um período de descumprimento de políticas, em termos de remuneração valorativa para os professores do Estado. Mesmo com um estatuto promulgado em 1988 e dada uma maior autonomia ao Poder Público como resultado de um país mais democrático, o comparativo salarial desse período nos revelou que as políticas nacionais mudaram, porém, o descaso com as políticas salariais de Mato Grosso do Sul permaneceram.

A partir de 1995, com a Reforma do Estado, enquadrada por Fernando Henrique Cardoso, o cenário político brasileiro sofreu mudanças significativas no controle da inflação na economia e nas novas políticas educacionais que viriam trazer outras diversificações nas políticas do Estado de Mato Grosso do Sul.

O período a partir de 1996 refere-se ao momento em que o país aprova a LDB e cria o FUNDEF, instituindo assim, um modelo de gestão das políticas públicas baseado na descentralização administrativa e orçamentária.

Os dados de a tabela a seguir foram extraídos da Fundação Carlos Chagas (2010), e apresentam o comportamento das matrículas na creche e na pré-escola, por dependência administrativa em Campo Grande no período de 2001 a 2009:

Tabela 3 – Campo Grande: matrículas na creche e na pré-escola, por dependência administrativa (2001-2009)

Ano	Dependência Administrativa			Total
	Estadual	Municipal	Privada	
2001	3.370	9.929	9.007	22.306
2002	3.565	10.503	9.684	23.752
2003	3.682	11.784	9.278	24.744
2004	3.752	13.322	9.130	26.204
2005	3.821	13.921	9.679	27.421
2006	3.954	13.614	9.674	27.242
2007	436	19.110	8.980	28.526
2008	336	17.006	8.426	25.768
2009	343	18.758	8.476	27.577

Fonte: Fundação Carlos Chagas (2010: p. 277)

Já os dados a seguir procuram detalhar como as novas orientações da política educacional se materializaram nos aspectos relacionados ao comportamento das matrículas, docentes e dependência administrativa na educação pré-escolar.

Quadro 1 – Campo Grande: Matrículas, docentes e rede escolar

Descrição	Ano			
	2005	2007	2009	2012
Total de matrículas no ensino pré-escolar em escolas municipais	9165	11110	7107	10695
Total de docentes na escola pública municipal	735	993	597	692
Total de escolas públicas municipais	129	166	150	133

Fonte: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2005, 2007, 2009 e 2012.

A variação do total de matrículas foi de aproximadamente 17% no período. Deve-se observar, no entanto, que diferentemente de Cuiabá, houve oscilações ao longo dos anos da série apresentada. De 2005 para 2007 houve um incremento de 21,2% nas matrículas; de 2007 para 2009, houve um

decréscimo de 36% e, de 2009 para 2012, as matrículas voltam a subir em torno de 50,5%.

Em relação ao número total de docentes também verifica-se uma oscilação ano a ano, sendo que a variação total mostra uma queda de 5,8% na quantidade de docentes. Mas o quadro 7 mostra que essa queda não representou absorção do contingente de professores na rede privada, pois a mesma também apresentou decréscimo de 21,6% na quantidade de professores no período apresentado, uma queda quase quatro vezes maior que na esfera pública.

O total de escolas também apresentou oscilações ao longo dos anos, sendo que os dados mostram uma tendência à queda no número de escolas a partir de 2007. Essa mesma tendência é observada para a rede privada ao longo dos quatro anos da série apresentada.

A variação das matrículas poderia ser explicada pela absorção das matrículas pelos estabelecimentos da iniciativa privada. No entanto, o quadro abaixo mostra uma tendência de queda das matrículas nas escolas privadas:

Quadro 2 - Campo Grande: Matrículas, docentes e rede escolar (rede privada)

Descrição	Ano			
	2005	2007	2009	2012
Total de matrículas no ensino pré-escolar em escolas privadas	7214	5766	4459	4829
Total de docentes nas escolas privadas	463	508	366	363
Total de escolas privadas	140	133	123	106

Fonte: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2005, 2007, 2009 e 2012.

Esses números são paradoxais se comparados com o teor da política de distribuição de recursos que veio com a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB. Uma das críticas ao FUNDEF era a de que ele privilegiava o financiamento do ensino fundamental em detrimento às demais modalidades de ensino. A criação do FUNDEB deveria corrigir essa distorção e eliminar as fraturas criadas com a gestão do FUNDEF.

Com o FUNDEB, houve alteração dos critérios de distribuição de recursos do Fundo entre estados e municípios, alteração do percentual de 15% para 20% dos impostos vinculados e a inclusão de outros tributos não previstos no fundo anterior. O governo espera, com isso, um aumento das matrículas e, conseqüentemente, aumento do número de alunos atendidos.

A variação observada no total de matrículas no ano de 2007 talvez possa ser reflexo da assinatura do Protocolo de Municipalização da Educação Infantil celebrado entre o Governo Estadual e a Prefeitura de Campo Grande, formalizando o chamado modelo de Gestão Compartilhada. Tal pactuação foi necessária, pois a legislação previa repasse de recursos apenas para os entes federados que estivessem devidamente enquadrados no regime de colaboração.

Segundo Fernandes e Fernandes (s.d),

Assim, por tal instrumento jurídico-legal, o município de Campo Grande recebeu as creches que estavam sob a responsabilidade da rede estadual de ensino e para sua regulamentação e normatização, instituiu o Decreto nº. 10.000, de 27 de julho de 2007, no qual dispôs sobre o funcionamento dos centros de educação infantil municipalizados e as obrigações das Secretarias Municipais de Educação e de Assistência Social (SEMED E SAS) como co-reponsáveis pelos centros de educação infantil, no âmbito da Gestão Compartilhada (CAMPO GRANDE, 2007a).

Assim, no modelo de Gestão Compartilhada, caberia à Secretaria Municipal de Educação coordenar a elaboração da proposta pedagógica, da escrituração dos documentos relacionados à vida escolar do educando, fazer o credenciamento dos centros de educação infantil junto ao Conselho Municipal de Educação, designar os professores para atuar nas atividades pedagógicas, formar e capacitar os recursos humanos em conjunto com as Secretarias Municipais de Administração e de Assistência Social, além de promover o suprimento de materiais escolares, didáticos, uniformes e a alimentação (CAMPO GRANDE, 2007a).

À Secretaria de Assistência Social caberia:

[...] dar subsídios para a elaboração da proposta pedagógica, assegurar o cumprimento do calendário escolar e gerenciar aspectos administrativos como, por exemplo, cumprir normas e procedimentos de arquivos, escrituração da vida escolar, controle das atividades dos recursos humanos, solicitar pessoal docente à Secretaria Municipal de Educação, entre outros, complementar o suprimento dos materiais escolares, didáticos e de alimentação escolar e se responsabilizar pela conservação e manutenção da infraestrutura (FERNANDES e FERNANDES: s.d., p. 7)

Esse compartilhamento de responsabilidade da gestão da educação infantil entre a Secretaria de Educação e a Secretaria de Assistência Social implicou no amplo uso dos convênios com entidades filantrópicas, religiosas e assistenciais para prestar o devido atendimento à educação infantil municipal. Em função disso, o número de convênios celebrados entre a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Assistência Social e as entidades não-governamentais passou de 16 em 1999 para 25 em 2012 (FERNANDES e FERNANDES, s.d.)

Por conta da criação e operacionalização do FUNDEB, a Prefeitura de Campo Grande recebeu da Secretaria Estadual de Educação, no ano de 2007, a transferência de 29 centros de educação infantil, com 3.790 matrículas e a disponibilização de 503 servidores efetivos que estavam lotados na Secretaria Estadual de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária (FERNANDES e FERNANDES, s.d.).

A tabela a seguir mostra o impacto da implementação do FUNDEB no comportamento das matrículas nos centros municipais de educação infantil:

Tabela 4 - Educação infantil em Campo Grande: alunos matriculados nos CEINFS (2006-2009)

	2006	2007	2008	2009
Matrículas em Creches funcionando em CEINFS	4.756	8.036	10.724	11.646
Matrículas na Pré-Escola Funcionando em CEINFS	4.294	5.947	3.648	3.028
Total de Matrículas da EI nos CEINFS	13.614	19.110	17.006	18.758

Fonte: CAMPO GRANDE. Prefeitura Municipal de Campo Grande. Indicadores Educacionais da REME, 2011.

(Extraído de Fernandes e Fernandes, s.d.)

A maioria dessas matrículas estava sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social. Isso teve impactos diretos na forma de financiamento da educação infantil no município. Os dados das tabelas a seguir mostram que os maiores gastos orçamentários dentro da subfunção Educação Infantil operacionalizados por esta Secretaria.

Tabela 5 – Total dos recursos gastos na função educação (12) e percentual gasto na subfunção educação infantil (365) – valores correntes (1998 a 2010)

Ano	Total da Função Educação (12)	% da função educação gasto na subfunção educação infantil
1998	53.891.888,30	9%
1999	73.398.395,83	7,5%
2000	79.091.653,23	9,1%
2001	104.869.932,07	8,4%
2002	101.156.032,72	11,6%
2003	114.060.248,33	13,3%
2004	150.584.057,05	12,7%
2005	165.360.864,97	16,3%
2006	198.205.607,28	17,1%
2007	238.353.640,05	18,7%
2008	301.921.181,90	18,8%
2009	329.173.157,17	19,3%
2010	374.646.052,09	19,5%

Fonte: CAMPO GRANDE. Balanços Consolidados do Município de Campo Grande (1998, 1999b, 2000, 2001, 2002b, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007b, 2008, 2009b, 2010). (Extraído de Fernandes e Fernandes, s.d.)

A tabela a seguir mostra o quanto a Secretaria de Assistência Social gastou com a subfunção educação infantil. Observa-se que a partir de 2009 os dados são omitidos dos balanços municipais.

Tabela 6 – Total dos recursos da subfunção educação infantil gastos pela Secretaria de Assistência Social (valores correntes) – 1998 a 2010

Ano	Subfunção 365 Educação Infantil	Despesa com CEINF operacionalizado pela Assistência Social	% gasto na Secretaria de Assistência Social
1998	4.856.787,33	3.765.047,56	77,5%
1999	5.498.908,37	3.569.244,85	65%
2000	7.240.974,95	4.986.253,06	69%
2001	8.880.866,34	6.843.723,08	77%
2002	11.783.167,56	9.066.050,43	77%
2003	15.207.613,49	11.165.581,43	73,4%
2004	19.160.619,96	-*	-*
2005	27.075.867,15	21.901.417,15	81%
2006	34.018.789,52	27.987.833,71	82,2%
2007	44.699.479,84	37.391.589,04	83,6%
2008	53.816.130,13	44.315.948,61	82,3%
2009	63.720.304,25	0	0
2010	73.102.681,77	0	0

Fonte: Balanços Consolidados do Município de Campo Grande (1998, 1999b, 2000, 2001, 2002b, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007b, 2008, 2009b, 2010). (Extraído de Fernandes e Fernandes, s.d.)

* Dado não disponível.

Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi o de apresentar uma análise da implementação da política educacional voltada para a educação infantil no município de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil.

Os resultados preliminares dão indícios de fragilidades importantes nessa implementação, tais como, a definição clara de uma fonte de recursos que financie plenamente esta modalidade de ensino, o enquadramento do sistema de gestão de acordo com a lei, evitando o compartilhamento da modalidade com outras áreas, como a assistência social.

A partir dessa análise, espera-se ampliar a pesquisa sobre o tema para focar o problema da remuneração docente e a valorização do magistério, buscando-se argumentos que possam justificar a priorização dos investimentos públicos nessa modalidade de ensino.

Referências

ALVES, T.; PINTO, J. M. de R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, nº 143, maio/agosto, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007b.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996.

CAMARGO, R. B. de; GOUVEIA, A. B.; GIL, J.; MINHOTO, M. A. P. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, nº 2, mai./ago., 2009.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmica do nosso tempo)

FERNANDES, M. D. E. Gestão da educação infantil: entre a herança assistencial e o atendimento educacional tardio. In: **Anais do III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação**. Zaragoza, 2012.

FERNANDES, M. D. E.; FERNANDES, S. J. **A gestão e o financiamento da educação infantil na esfera municipal em tempos de políticas de fundos**. s.l.; s.d.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Educação infantil no Brasil**: avaliação qualitativa e quantitativa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2010. (Relatório Final)

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, nº 96 (Especial), p. 797-818, out./2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. Brasília: MEC: Secretaria de Educação Básica, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Política de educação infantil no Brasil**: relatório de avaliação. Brasília: MEC: Secretaria de Educação Básica, UNESCO, 2009.

RODRÍGUEZ, M. V.; SIMÕES, C. H. A história de valorização docente da educação básica em Mato Grosso do Sul (1979-1996). **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 1, nº 10, 2011.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

ROSAR, M. de F. F. Educação e movimentos sociais: avanços e recuos entre o século XX e o século XXI. **Educação em Revista**. Marília, v. 12, nº 2, jul./dez., 2011.