

GÊNESE E TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE PELOTAS – RS

*Wanda Griep Hirai**

RESUMO: Este trabalho resgata a gênese e trajetória da política pública de educação infantil no município de Pelotas –RS. Identifica um primeiro período que vai de 1849 até a década de 1970, caracterizado pelo atendimento asilar e assistencial de cunho religioso. O segundo período, compreende dois momentos: o pré-e o pós-Constitucional (1979-1998), e corresponde ao surgimento e expansão da política pública de educação infantil propriamente dita.

Historicamente, a implantação da política da infância em Pelotas, assemelha-se a política nacional adotada no período estudado. A inclusão da mão-de-obra feminina nas fábricas, principalmente de conservas que se instalaram no município exigiu a criação de creches municipais até então inexistentes. Numa visão de educação compensatória e de baixo custo, verificou-se grande expansão da educação infantil durante as gestões de três prefeitos municipais. Apesar desta expansão, um expressivo número de crianças continua sem acesso a este direito conquistado e assegurado pela Constituição Federal de 1988.

PALAVRAS-CHAVE: educação infantil, política pública, direitos da infância.

* Professora auxiliar da Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas (Escolas de Serviço Social, Direito, Ciências Empresariais e Educação). Assistente Social da Casa da Criança São Francisco de Paula. Mestre em Desenvolvimento Social pela Universidade Católica de Pelotas.

¹ O trabalho resulta de pesquisa de Mestrado em Desenvolvimento Social concluído em 2000, pela Universidade Católica de Pelotas. Foi apresentado no II COPEDI (Congresso Paulista de Educação Infantil – out/2000). Seminário Internacional da Região Sul: desafios da educação para a América Latina – junho/2001 e I Congresso Transdisciplinar de Pesquisa – Sociedade em Debate – set/2001.

Introdução

Meu trabalho refere-se à gênese e trajetória da política pública de educação infantil no Município de Pelotas - rs e pretende ser uma contribuição para todos aqueles que percebem a importância e o valor da criança na construção da nação. É parte principal da dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Social da Universidade Católica de Pelotas, defendida em 05 de janeiro de 2000.

A implantação da política da infância em Pelotas caracteriza-se por dois períodos: o período asilar e assistencial de cunho religioso que inicia com a criação da Roda dos Expostos da Santa Casa de Misericórdia em 1849 e se estende até a década de 70 e o período de implantação das instituições públicas municipais e estaduais, que se intensifica nos períodos pré- e pós-constitucional, quando os governantes municipais passam a preocupar-se com a questão enquanto política pública.

O pensamento político dos prefeitos cujas gestões apresentaram grande impacto na implantação da política pública de educação infantil no município de Pelotas fundamenta-se na idéia da educação compensatória e de baixo custo, refletindo a política nacional do período em questão e apesar de se constatar um grande avanço nos anos que antecedem e sucedem a Carta Constitucional de 1988, percebe-se grande distanciamento entre o direito assegurado e a sua efetivação.

Metodologia

Além da pesquisa bibliográfica, foi utilizada a pesquisa documental, sendo fontes principais os livros de atas das instituições do final do século XIX e início do século XX, tais como: Santa Casa de Misericórdia, Orfanato Espírita Dona Conceição, Asilo de Órfãos Nossa Senhora da Conceição, Casa da Criança São Francisco de Paula, Fundação Movimento Assistencial de Pelotas e Conselho de Entidades Assistenciais de Pelotas.

Outra fonte de pesquisa foi a 5ª Delegacia de Ensino, 5ª de de Pelotas, a qual forneceu dados relativos às instituições municipais, estaduais e particulares vinculadas à educação no município. Esta Delegacia solicitou à Secretaria Estadual de Educação do Estado o relatório de atendimento referente ao ano de 1998, através do qual pude identificar as instituições públicas e privadas da rede formal de ensino, que oferecem educação infantil.

Não encontrei dados referentes ao ano de implantação da educação infantil nas escolas da rede formal e tive então que recorrer ao contato telefônico com as escolas, que forneceram as informações pretendidas. Uma terceira fonte consultada, que não estava prevista na pesquisa, foi o Departamento de Ação Sanitária da Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar (smbe), o qual é responsável pelo registro e controle de inúmeras escolas infantis privadas existentes em Pelotas, que não têm registro na 5ª de. Como não era objetivo pesquisar as instituições privadas, foram consideradas apenas na contagem final de crianças com acesso à educação infantil.

Sendo a educação infantil uma política de responsabilidade principalmente do município desde a Constituição de 1988, procurei identificar todas as gestões municipais nos períodos pré- e pós-constitucional, selecionando, para entrevista, os prefeitos cujas gestões se destacaram na implantação desta política. A metodologia utilizada foi uma entrevista a partir de uma pergunta aberta, assim formulada: *Na condição de representante do poder público municipal de Pelotas, na função de Prefeito, quais foram os motivos que o levaram a investir na educação infantil durante a sua gestão?*

Foram selecionados os ex-prefeitos Irajá Andara Rodrigues (1977 - 1982 e 1993 - 1996), Bernardo Olavo de Soares de Souza (1983 - 1987), substituído no final do mandato por José Maria Carvalho de Souza (1987 - 1988), Anselmo Rodrigues (1989 - 1992 e 1997 - 1998). Estas entrevistas possibilitaram explorar as relações da política municipal com a política nacional.

A metodologia utilizada permitiu apresentar aspectos históricos

interessantes da cidade de Pelotas, cuja sociedade no final do século XIX voltava-se para a filantropia e criava instituições de cunho assistencial e religioso, pioneiras no atendimento à criança pequena. Possibilitou ainda a identificação das instituições, ano de implantação e matrículas por dependência administrativa, quantificando-as e assim conseguindo apontar os períodos de maior impacto nas diferentes gestões municipais.

RESULTADO

a) Período asilar e assistencial de cunho religioso

A origem do nome de Pelotas é derivado da palavra “pelota”, denominação dada a embarcações em forma de cesto, forradas em couro, utilizadas para atravessar os arroios existentes na região.

O seu desenvolvimento ocorreu devido à indústria do charque, estabelecida em 1779, a qual se manteve, com relativo êxito econômico, durante o Império e a Velha República.

Segundo Vanti (1998: 215-225), os charqueadores, aristocratas ou não, buscavam distinção social também através da ilustração e do aprimoramento cultural e da educação escolar voltada principalmente para os filhos e filhas dos empresários pelotenses que, prósperos, traziam da Europa tudo o que houvesse de mais atual em termos de desenvolvimento da educação, da cultura e da economia.

A filantropia aparece como uma característica do “homem civilizado”, um predicado a ser perseguido para demonstrar idoneidade moral, pois a proteção ao pobre não deveria ficar apenas nas palavras. Magalhães (1980), referindo-se à filantropia, diz que a maioria dos charqueadores locais pensava que o dinheiro normalmente gasto em pompas rituais, por ocasião do falecimento, deveria ser empregado em obras de caridade. Muitas das nossas instituições, ainda hoje, ostentam o retrato de seus benfeitores na sala de honra: A Santa Casa, o Asilo de Mendigos, a Biblioteca Pública, o Asilo de Órfãos, a Beneficência Portuguesa, etc.

Segundo Vanti (1998: 309), em Pelotas, a família era a única responsável pelo atendimento da criança pequena até fins do século XIX. O atendimento institucional a crianças menores de sete anos no município só era prestado nos casos de abandono declarado. Para atender estes casos foi criada no dia 1 de julho de 1849, a Caza dos Expostos da Santa Casa de Misericórdia de Pelotas e o serviço era prestado mediante o repasse de verbas designadas por lei, pela Assembléia Provincial, as quais eram insuficientes para atender a crescente demanda de crianças abandonadas. Este fato, somado à idéia de que a Roda dos Expostos representava algo intolerável numa sociedade próspera como Pelotas, fez com que a entrada dos expostos praticamente se extinguisse até 1889.

Para minorar a problemática da Roda dos Expostos, foi fundado em 7 de setembro de 1885, o Asylo de Orphans Nossa Senhora da Conceição, que recebia meninas entre três e cinco anos, que ficavam aos cuidados de religiosas. Os meninos, quando não adotados, eram enviados ao Arsenal de Guerra em Porto Alegre. O Asilo de Órfãs, hoje denominado Instituto Nossa Senhora da Conceição, funcionou como asilo até a década de 70, passando a atender, em regime de semi-internato, meninas órfãs entre 7 e 14 anos.

O início do século xx caracterizou Pelotas pela assistência de cunho religioso, e as senhoras da sociedade pelotense, assumiram a liderança na fundação de novas instituições, inspirando-se na caridade e compromisso com o próximo. Surge assim, em 1911, a Sociedade auxílio Fraternal se Senhoras Espíritas, que tinha como bandeira de auxílio os necessitados e a divulgação da doutrina espírita. Passou a atender crianças pobres e abandonadas em 1933, abrigando somente meninas e passando a denominar-se Orfanato Espírita Dona Conceição. Na leitura do Livro de Atas, percebe-se forte influência de Anália Franco, que fundara instituições asilares, desde 1901, em São Paulo. Em Pelotas, o Orfanato Espírita, apesar do sistema asilar, atendia também crianças, cuja extrema pobreza dos pais inviabilizava o cuidado a seus filhos, sendo considerada por isto a instituição de transição entre o sistema asilar, que foi substituído em 1971 pelo regime de semi-internato.

No dia 11 de junho de 1936, por iniciativa de um grupo de senhoras filiadas a Ação Católica, foi fundada a primeira creche no município, denominada Casa da Criança São Francisco de Paula”, destinada a amparar, zelar e proteger crianças cujos pais, por suas atividades, não pudessem atender seus filhos” (Ata n.01, 1936). Esta instituição atende atualmente 200 crianças, oferecendo um espaço de educação e assistência, para filhos de mães trabalhadoras. Constatamos que neste período o poder público participa de forma insipiente da política de educação infantil no município, existindo, até a década de 70, apenas 2 escolas estaduais e 4 escolas municipais que atendiam a criança de zero a seis anos na rede formal de ensino, ficando a responsabilidade do atendimento desta faixa etária para a sociedade civil, que prestava o atendimento nas instituições acima identificadas

b) A educação infantil nos períodos pré- e pós- constitucional

O município é um espaço privilegiado de movimentação de forças sociais e institucionais. No município de Pelotas, verificou-se que, a partir da segunda metade da década de 70, houve um grande avanço na implantação da política pública de educação infantil. Conforme a tabela 1, o município conta com 93 instituições de educação infantil, predominando as escolas e creches municipais (59,1%), seguindo-se as estaduais (17,2%), as particulares (16,1%) e as creches assistenciais conveniadas (7,5%). Com relação ao número de alunos, as e creches municipais representam 59,5%; as escolas estaduais urbanas, 19,11%; as particulares, 10,45%, e, por último, as creches assistenciais conveniadas, 10,94%.

Tabela 1 - Número de instituições de educação infantil no município de Pelotas e matrícula inicial em 1998, por dependência administrativa e localização

Localização	Instituições		Matrícula	
	Nº	%	Nº	%
Escolas Municipais Rurais	4	4,3	95	1,82
Escolas Municipais Urbanas	28	30,1	1391	26,69
Escolas Estaduais Urbanas	16	17,2	996	19,11
Escolas Particulares Urbanas	15	16,1	554	10,45
Creches Municipais	23	24,7	1615	30,99
Creches Assistenciais	7	7,5	570	10,94
Total	93	100,0	5.211	100,0

Fonte: 5ª DE para as escolas e FMAPEL para as creches.

O município, portanto, responde por praticamente 60% das instituições de educação infantil e das respectivas matrículas. Isto comprova que o município é na prática, não só na teoria, o principal responsável pela política de educação no setor.

b.1) O Período Anterior à Carta Constitucional

A tabela 2 mostra que o período anterior à Constituição Federal (1979 a 1988) representa um avanço na ampliação de instituições e de matrículas de educação infantil no município de Pelotas. O poder municipal passou a participar efetivamente na implantação da política pública de educação infantil, principalmente através de creches municipais, até então inexistentes.

Das 34 instituições criadas no período de 1979/88 mais de 2/3 (67,7%) são municipais, sendo 12 escolas e 11 creches; seguindo-se o Estado, com 14,7%; a rede particular, com 8,84%, e representando as creches conveniadas 8,8%. Considerando-se o ano de implantação, a participação do poder público totalizou neste período 82,4% das instituições criadas no decênio e 88,4% das respectivas matrículas.

Tabela 2 - Instituições que implantaram a educação infantil no período de 1979 a 1988 e respectivas matrículas no município de Pelotas.

Especificações	Instituições		Matrículas			
			Na implantação		Em 1998	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Escolas municipais rurais	02	5,9	45	3,1	61	3,2
Escolas municipais urbanas	10	29,4	321	21,4	520	27,5
Escolas estaduais urbanas	05	14,7	122	8,1	230	12,1
Escolas particulares urbanas	03	8,8	58	3,8	52	2,7
Creches municipais	11	32,4	833	55,6	833	43,8
Creches assistenciais	03	8,8	120	8,0	205	10,7
Total	34	100,0	1.499	100,0	1.901	100,0

Fonte: 5ª DE para as escolas e FMAPEL para as creches.

b.2) A Educação Infantil no período pós-Constituição Federal

A forte pressão exercida pelos movimentos sociais no Brasil, para a inclusão de direitos na Carta Constitucional possibilitou, também, a inclusão de crianças de zero a seis anos sob a perspectiva de sujeitos de direitos.

Tabela 3 - Número de instituições que implantaram a educação infantil de 1989 a 1998 e respectivas matrículas no Município de Pelotas.

Especificações	Instituições		Matrículas			
			Na implantação		Em 1998	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Escolas Municipais Rurais	01	2,9	12	0,7	19	1,0
Escolas Municipais Urbanas	11	31,4	405	25,1	575	31,0
Escolas Estaduais Urbanas	08	22,9	352	21,8	414	22,3
Escolas Particulares Urbanas	03	8,6	70	4,3	71	3,8
Creches Municipais	12	34,3	776	48,1	776	41,8
Creches Assistenciais	-	-	-	-	-	-
Total	35	100,0	1.615	100,0	1.855	100,0

Fonte: 5ª DE para as escolas e FMAPEL para as creches.

A tabela 3 contempla apenas as 35 instituições de educação infantil criadas no período 1989/98. A participação das diferentes redes de educação infantil na constituição dessas novas instituições foi a seguinte: rede municipal 24 (67,6%), das quais 12 escolas (34,2%) e 12 creches (34,2%); rede estadual 8 (22,9%), e rede particular 3 (8,6%). Isso evidencia três coisas: primeiro, que o município foi responsável por 2/3 da expansão da educação infantil no decênio 1989/98. Segundo, que a participação da rede estadual, embora menor que a municipal, duplicou no período; terceiro, que no período 1989/98 a rede particular cresceu apenas 3 novas instituições às 19 criadas até o ano de 1988.

No final deste período, a participação do poder público representa 91,5% das instituições criadas no decênio e 95,7% das respectivas matrículas.

c) Gestões Municipais de maior impacto na implantação da política pública de educação infantil no município de Pelotas

Identificamos três prefeitos, totalizando cinco gestões que se destacaram na expansão da educação infantil no município de Pelotas: Irajá Andara Rodrigues (1977-1982 e 1993-1996), Bernardo Olavo de Souza Soares (1983 – 1987/88) e Anselmo Rodrigues (1989 – 1992 e 1997/98).

Em Pelotas, segundo entrevista do prefeito Irajá Andara Rodrigues (1977 - 1982), havia uma força de trabalho feminina de 15 mil mulheres trabalhadoras e nenhuma creche municipal.

“Isso me fez dar uma guinada porque o governo municipal nunca havia se envolvido com o problema... Então nós iniciamos a construção de creches pelo Projeto Cura e mais tarde pelo Projeto Profilurb... em cada um dos bairros novos deixamos áreas destinadas e recursos assegurados para a construção de creches” (rodrigues, Irajá, 1999).

Segundo o referido ex-prefeito, a implantação da educação infantil no município também foi norteadada pela idéia de educação compensatória. O Projeto Esperança consistia no fornecimento de alimentação escolar:

“O problema do grande índice de miséria tornava indispensável uma política compensatória na área social... a região necessitava de um programa desse tipo” (rodrigues, Irajá, 1999).

Percebe-se que, nessa gestão, a força de trabalho feminina e a necessidade de diminuir o índice de miséria através de uma política compensatória, foram os eixos propulsores para a implantação da política de educação infantil.

Na gestão seguinte (1983 - 1987), do prefeito Bernardo Olavo de Souza, também houve um significativo crescimento da educação infantil. Nesse período, no Brasil, a partir das eleições para governos estaduais e

municipais, diversificaram-se as políticas deixando de ser prioritário o programa da pré-escola. A idéia predominante desse período era a expansão da educação infantil a baixo custo, em grandes espaços ociosos, utilizando-se mão-de-obra voluntária. O trecho a seguir revela a influência da política nacional na política local:

“A primeira providência que eu tomei, foi transformar um prédio que era um barracão de obras, numa creche lá na vila Bom Jesus... as creches tinham como característica básica a simplicidade do prédio, que significava “custo reduzido”, que viabiliza fazer mais prédios...”.

Em relação à entrevista com o Sr. Anselmo Rodrigues, destaco três aspectos que determinaram sua ação política: sua vida pessoal, sua vida profissional e seu pensamento sobre a forma de um país sair do subdesenvolvimento. Este pensamento assim é expressado:

“Está provado que, se um país quiser sair do subdesenvolvimento, só tem uma forma. É através da educação... Se perguntar para qualquer governante quais são as maiores proteínas para o ser humano, ele responderá: carne, leite e ovos. Eu respondo: educação cultura, carne, leite e ovos, porque cultura e educação são tão importantes quanto as proteínas. Não adianta desenvolver massa física e não saber utilizá-la”.

Percebe-se assim, que o pensamento político local em relação à educação infantil, não se diferencia da política nacional e que a expansão do número de vagas fundamenta-se principalmente na idéia, da educação compensatória e de baixo custo e não em um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988.

Conclusão

Historicamente, a educação infantil do município de Pelotas percorreu o mesmo caminho que foi percorrido pela educação infantil no

mundo e no Brasil. Do sistema asilar do fim do século xviii ao início do século xx, passou-se a um período com forte característica assistencial, em que a sociedade pelotense se mobilizou e implantou as primeiras creches assistenciais. A expansão da oferta de vagas também ocorreu em decorrência do processo de industrialização no município de Pelotas, que passou a incluir a mão-de-obra feminina nas fábricas, principalmente as de conserva que aqui se instalaram. Chego ao final do trabalho identificando 93 instituições que oferecem educação infantil no município, das quais 59% são creches e escolas municipais, o que significa que há predomínio das instituições públicas municipais. O conjunto da rede pública representa 76,3% do total de instituições de educação infantil no município, o que permite dizer que o poder público mantém mais de 3/4 dessas instituições.

No que se refere ao número de crianças atendidas, é também o poder municipal responsável pelo maior percentual: 59,5% do total somadas as escolas e creches municipais. As instâncias municipal e estadual totalizam 78,6% das matrículas, quase 4/5 do total.

Segundo a contagem da população de 1996 (ibge, 1996), nesse ano viviam no município 29.655 crianças de zero a seis anos, o que significa que, destas, apenas 22% têm acesso a educação infantil nas diferentes redes existentes. Em números absolutos, isto representa um total de 23.114 crianças excluídas de qualquer oportunidade de educação infantil, o que significa que há, ainda, muito por realizar no município nesse campo.

Bibliografia

ÁRIES, Philippe. História Social da Criança e da Família. 2ª ed. Rio de Janeiro: LTC, Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1981.

BADINTER, Elizabeth. Um Amor Conquistado, o Mito do Amor Materno. 5ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira S.A., 1980

BARROS, J. D. Aluísio; HALPEN, Ricardo e MENEGON, Olivo Ernesto. Creches Públicas e Privadas de Pelotas, RS: Aderência a Norma Técnica, *Jornal de Pediatria*. Copyright. 1998, p.397-403.

CAMPOS, Maria Malta. Atendimento a Infância na Década de 80: As políticas federais de financiamento. *Cadernos de Pesquisa*. nº 82. Agosto/1992.

CINQUENTENÁRIO ORFANATO ESPÍRITA DONA CONCEIÇÃO. Pelotas: Livraria Mundial (mimeo). 1983.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. São Paulo: Traz Editorial, Ltda., 1988.

FERRARI, Alceu R. A Evolução da Educação Pré-Escolar no Brasil no Período de 1968 a 1986. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. nº 161, mec, inep, 1988.

FRANCO, Maria Aparecida Ciavatta. Da Assistência Educativa à Educação Assistencializada, um Estudo de Caracterização e Custos de Atendimento à Crianças Pobres de 0 a 6 anos. inep. Brasília, DF, 1988

FMAPEL, Fundação Movimento Assistencial de Pelotas. mimeo. Pelotas, 1997.

GROSSI, Ester. Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9394, dezembro 96. 8ª ed. Rio de Janeiro: Casa Editorial Pouzos, 1997.

HERINGER, Rosana. Movimentos de Defesa da Criança e do Adolescente no Brasil, os Impasses da Cidadania. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

LIVRO DE ATA nº 01 do Instituto Espírita Dona Conceição. Pelotas, junho de 1911.

LIVRO DE ATA nº 01 Casa da Criança São Francisco de Paula. Pelotas, junho de 1936.

LIVRO DE ATA nº 01 Conselho de Entidades Assistenciais de Pelotas, ceap, agosto de 1974.

MAGALHÃES, Mário Osório. Opulência e Cultura na Província de São Pedro, RS. 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.). Pesquisa Social, Teoria Método e Criatividade. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

MINISTÉRIO da Ação Social, Centro Brasileiro para Infância e Adolescência. Estatuto da Criança e do Adolescente. Porto Alegre, RS, 1990.

MERISSE, Antônio. In: Lugares da Infância, reflexões sobre a história da criança na fábrica, creche e orfanato. São Paulo: Arte & Ciência, 1997.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.). Pesquisa Social, Teoria Método e Criatividade. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

KUHLMANN, Moysés Júnior. Instituições Pré-Escolares e Assistencialistas no Brasil (1899-1922). Cadernos de Pesquisa. nº 78, 8ª ed., Cortez, agosto 1991.

NASCIMENTO, Heloisa Assumpção. Breve História do Instituto Nossa Senhora da Conceição: em comemoração aos seus cento e quarenta anos de fundação (1855 - 1955) rs. Pelotas: Universitária - UFPEL, 1995.

VANTI, E S. O Fio da Infância na Trama da História: um estudo sobre significações de infância e de educação infantil na Pelotas do final do século xix (1875-1900). Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação - ufpel. Pelotas, 1998