

# CADERNOS anped

Associação Nacional de Pós-Graduação  
e Pesquisa em Educação

## FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS

Organizadoras:  
Ana Lúcia Goulart de Faria e  
Maria Malta Campos, do  
Grupo de Trabalho sobre Educação Pré-Escolar

Apoio: CNPq/MPAS

**FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS**

**Organizadoras:**  
**Ana Lúcia Goulart de Faria e**  
**Maria Malta Campos, do**  
**Grupo de Trabalho sobre Educação Pré-Escolar**

**Apoio: CNPq/MPAS**

**Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico**  
**Ministério da Previdência e Assistência Social**

## APRESENTAÇÃO

Esta é uma coletânea de artigos cuja origem foi o Seminário Financiamento de Políticas Públicas para Crianças de 0 a 6 anos, realizado em outubro de 1987, na Fundação Carlos Chagas – SP, à qual agradecemos o apoio recebido.

O referido seminário foi uma iniciativa do Grupo de Trabalho sobre Educação Pré-Escolar (atualmente: GT Educação da Criança de 0 a 6 anos) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Teve como principal objetivo a busca de subsídios que contribuíssem para a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, especificamente no que diz respeito à educação de crianças de 0 a 6 anos.

Este evento, que recebeu apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), foi organizado por Ana Lúcia Goulart de Faria e Maria Malta Campos, contando ainda com a colaboração de Carmen Craidy em todas as fases de sua preparação.

Os trabalhos básicos desta publicação foram financiados pelo convênio MPAS/ANPEd e organizados por Ana Lúcia Goulart de Faria, como Coordenadora do Grupo de Trabalho sobre Educação Pré-Escolar.

– as creches e pré-escolas atendem também às necessidades da mulher que trabalha, devido à atual divisão de trabalho que prevalece na família;

– entendemos que em termos de política educacional, o 1º grau seja contemplado com prioridade, e não com exclusividade. Sabemos que inúmeros municípios e estados brasileiros possuem recursos materiais e humanos suficientes para dar respostas aos dois níveis – pré e 1º grau. Se a demanda de escola elementar ainda não foi atendida, apesar de existir como reivindicação da população desde o início do século, não é menos verdade que a sociedade mudou, e outras demandas tão legítimas como essa ganharam força – como é o caso da creche, do pré, do 2º grau, etc.;

– defendemos a idéia de que é importante investir-se nas redes públicas de pré-escola e creche, desencadeando-se desde já um processo de formação de pessoal, montagem de currículos e acúmulo de experiência em geral, que não pode mais ser adiado. Ao mesmo tempo, reconhecemos que por muito tempo ainda teremos de contar com a colaboração das iniciativas comunitárias e de grupos da sociedade civil, com apoio de verbas públicas, que é a forma de atendimento que predomina hoje, principalmente no caso das creches. Entendemos, no entanto, que paralelamente a essas formas indiretas de prestação de serviços, o Estado deve começar a investir nas redes públicas, especialmente de pré-escolas, onde as condições estão mais maduras, mas também em creches, no que for possível e necessário;

– valorizamos a participação das famílias e de grupos da população e achamos fundamental que o espaço para essa participação esteja garantido nas creches e pré-escolas. No entanto, temos uma posição crítica quanto ao uso da proposta de participação no sentido exclusivo de baratear os custos cobertos pelo Estado, fazendo com que as próprias famílias que são caracterizadas como carentes arquem com o custeio desses serviços. Sabemos que esse tipo de política tem como consequência uma extrema desigualdade no atendimento, fazendo chegar às parcelas mais exploradas da população os serviços de pior qualidade.

Frente a essas posições, temos constatado que existem vários focos de resistência e algumas dificuldades no equacionamento de políticas que garantam esses princípios. Podemos mencionar, em relação a isso, as questões a seguir.

1. Defendemos o caráter eminentemente educacional da pré-escola e da creche. Entretanto, constatamos que a área educacional manifesta muita resistência em incluir a criança de 0 a 6 anos no rol de suas preocupações, argumentando que o pré (a creche raramente é mencionada) ameaça a prioridade que se quer dar ao 1º grau. Enquanto isso, a área da Previdência Social – inclusive as Secretarias Municipais e Estaduais de Bem-Estar Social – tem incluído o atendimento da criança pré-escolar entre suas prioridades, de modo que grande parte das vagas e programas hoje existentes vincula-se a órgãos não-educacionais.

No momento de discutir a questão dos recursos que devem ser destinados à educação da criança pequena, perguntamos:

– Deve-se prever que estes continuarão a vir de fontes externas à área de educação? (p. ex., FINSOCIAL)

– Como pensar em recursos dentro da área de educação que não gerem competição entre o 1º grau e o pré pelas mesmas verbas? (p. ex., salário-educação nos municípios)

2. Defendemos a prioridade para as redes públicas de pré e creches. No entanto, verificamos que grande parte do atendimento existente se dá através de convênios com entidades particulares; além disso a expansão dos sistemas públicos é lenta, irregular e enfrenta inúmeros problemas de organização.

– Como garantir o início de um processo de crescimento do atendimento público e, ao mesmo tempo, não comprometer a continuidade bem como o aperfeiçoamento do que existe no atendimento indireto?

– Qual o espaço que deve ocupar o atendimento direto pelas empresas privadas e órgãos públicos no caso das creches nos locais de trabalho?

3. Existe hoje uma polêmica sobre os projetos de municipalização do ensino. Apontam-se os riscos de perda de qualidade, sujeição à política local clientelista e outros retrocessos, mas verificamos que as experiências mais bem-sucedidas de educação pré-escolar se dão no nível municipal.

– Como garantir uma educação pré-escolar de boa qualidade no nível municipal?

– No caso de municípios menores e mais pobres, como dar suporte para esse atendimento?

– Qual o papel que os órgãos estaduais devem desempenhar?

– Como evitar o clientelismo que tem caracterizado os repasses de recursos diretamente dos órgãos federais aos municípios? Qual o papel que os órgãos federais deveriam ter?

Estas são apenas algumas questões que podemos levantar nesse momento. Existem várias outras, como do recrutamento e formação do pessoal que trabalha em creches e pré-escolas, mas procuramos nos ater aos problemas que mais diretamente dizem respeito ao tema do financiamento.

## O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL

Beatriz Azeredo – SEPLAN

### 1. Introdução

A avaliação do padrão do gasto público voltado para a área social no Brasil remete a uma discussão mais ampla, que diz respeito à própria concepção de política social que se tem em conta. Esta, porém, não é uma questão se encerre em si mesma, pois está intrinsecamente ligada ao processo de desenvolvimento do País, a sua heterogeneidade estrutural e à estrutura do poder.

Embora as metas sociais constem tradicionalmente nos planos elaborados pelo Governo, não se verifica uma vinculação orgânica do social aos projetos de desenvolvimento. A política social, portanto, não tem um lugar próprio nesse contexto e funciona, basicamente, no sentido de atenuar os problemas sociais, em vez de resolvê-los. Com efeito, no lugar de um conjunto de políticas que guardem coerência entre si, integrado à política de desenvolvimento e, preferencialmente, de caráter preventivo, define-se um conjunto de políticas específicas e estanques e privilegia-se o caráter compensatório e assistencialista de maior parte dos programas.

Por outro lado, a "prioridade" da questão social no discurso político do País tem, historicamente, dupla funcionalidade. Em primeiro lugar, a política social é utilizada como um instrumento de consolidação da estrutura de poder, funcionando para atenuar, postergar, ou mesmo disfarçar os conflitos sociais. Além disso, a atuação do Governo na área social possibilita a afirmação de interesses políticos específicos e localizados, reforçando a fragmentação, característica de toda a atuação do Governo na área social.

Todas essas questões são importantes para o entendimento da política social brasileira, mas seu aprofundamento transcende aos objetivos deste trabalho, que se prende especificamente à análise do financiamento da área social. Assim, a primeira parte deste texto apresenta uma avaliação dos principais mecanismos de financiamento dos programas sociais que têm sido utilizados, suas características básicas e os problemas daí decorrentes. A seção seguinte consta de uma análise das perspectivas para a área social frente às propostas de mudanças no padrão de financiamento do gasto público, que estão sendo discutidas na Constituinte.

## 2. Principais características

A estrutura de recursos canalizados para a área social tem como característica a reduzida participação de recursos fiscais. Isso pode ser constatado pela análise da evolução dos gastos federais na área social financiados com recursos ordinários do Tesouro. A Tabela 1 apresenta a evolução recente do gasto total do Tesouro e do gasto federal na área social, mostrando a relação entre esta última variável e a primeira. Nota-se, em primeiro lugar, que no auge da recente crise econômica a queda nos gastos sociais foi bastante superior à redução verificada no gasto total do Tesouro. Mesmo em 1984, quando a economia já apresenta sinais de recuperação, os gastos totais sofrem uma redução de 5%, enquanto a despesa na área social decresce em 18%. Por outro lado, em 1985 e 1986 observa-se uma elevação acentuada nos gastos totais e na despesa da área social, sendo que a recuperação no gasto social é maior do que a verificada na despesa global. Identifica-se ainda na tabela 1 que a participação do gasto social no gasto total do Tesouro é decrescente a partir de 1981, com exceção do ano de 1985. Observa-se que, embora a recuperação do gasto social em 1986 tenha sido superior à verificada no gasto total, a participação desta despesa sobre a despesa global é uma das mais reduzidas da série analisada, estando abaixo da participação média do período.

A contrapartida da reduzida disponibilidade de recursos fiscais para a área social tem sido a criação de fundos vinculados a setores específicos, através da instituição das chamadas contribuições sociais. Na época da última Reforma Tributária, em 1967, as contribuições para a Previdência Social e para o salário-educação representavam os únicos exemplos importantes dessa espécie de tributo. No entanto, ao longo dos últimos 20 anos, um conjunto variado de contribuições para-fiscais de interesse social foi sendo formado, representando hoje um universo quase igual ao constituído pelas receitas tributárias da União<sup>1</sup>. Na Tabela 2 verifica-se que no período 1980-86 o total de recursos arrecadados compulsoriamente da sociedade, à conta dessas contribuições, tem representado cerca de 89% do total da arrecadação de impostos do Governo federal<sup>2</sup>.

As várias modalidades de contribuições sociais assemelham-se aos tributos pelo caráter compulsório de seu pagamento e pela forma indireta de incidência. No entanto, no capítulo que trata do Sistema Tributário, na Constituição, considera-se como tributo estritamente os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria<sup>3</sup>. O texto constitucional preve apenas que a União pode instituir contribuições "(...) tendo em vista intervenção no domínio econômico ou de interesse de categorias profissionais e para atender diretamente à parte da União no custeio dos encargos da Previdência Social"<sup>4</sup>.

Assim, as contribuições sociais não estão submetidas às mesmas regras que ordenam o Sistema Tributário Nacional. Por exemplo, a instituição dessas contribuições não obedece ao princípio da anualidade, segundo o qual não pode ser cobrado um novo tributo no mesmo exer-

<sup>1</sup> A receita tributária da União corresponde à arrecadação de impostos e taxas federais, onde se destacam o imposto de renda, o imposto sobre produtos industrializados e o imposto sobre operações financeiras, três dos principais impostos do País.

<sup>2</sup> A Tabela 3 mostra a evolução das principais contribuições sociais no período 1980-86.

<sup>3</sup> Art. 18 da Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 1986.

<sup>4</sup> Art. 21 § 2º, da Constituição Federal, cit.

Tabela 1

Financiamento do gasto social com recursos ordinários do Tesouro<sup>1</sup>(Em Cz\$ milhões de 1986<sup>2</sup>)

Anos	Gasto do Tesouro total		Gasto federal na área social (Recursos do Tesouro)	
	Cz\$ milhões	Δ %	Cz\$ milhões	Participação sobre gasto total do Tesouro
1980	314.600	-	71.011	22,6
1981	283.690	-9,8	80.608	28,4
1982	297.280	4,8	66.833	22,5
1983	280.745	-5,6	54.471	19,4
1984	266.784	-5,0	44.427	16,7
1985	315.970	18,4	71.544	22,6
1986	383.504 <sup>3</sup>	21,4	93.590	17,2

Fonte: Balanços Gerais da União; e Vianna, Solon R., coord. *Conta consolidada dos Gastos Sociais, IPEA/PLAN.*

<sup>1</sup> Gasto na área social com recursos do Tesouro, exclusive as contribuições sociais. Foram deduzidas as aplicações com o FINSOCIAL e as arrecadações do salário-educação e da cota de Previdência. No caso dessas duas últimas contribuições, considerou-se que toda a arrecadação foi aplicada no mesmo exercício.

<sup>2</sup> Utilizado como deflator o IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

<sup>3</sup> Foram descontados os encargos do Tesouro do Orçamento Monetário incorporado ao Orçamento da União (Programas com Tratamento Financeiro Especial-PROFIEs e outros encargos no valor de Cz\$ 164.605 milhões).

## Receita tributária e contribuições sociais

Arrecadação total  
(Em mil Cz\$)

Itens	Receita tributária da União <sup>1</sup>		Contribuições sociais		Anos	Arrecadação total (Em mil Cz\$)	Δ% ao ano	Cz\$ 86 <sup>2</sup> (A)	Cz\$ 86 <sup>2</sup> (B)	Δ% ao ano	(%)(B) / (A)
	Cz\$ 86 <sup>2</sup> (A)	Δ% ao ano	Cz\$ 86 <sup>2</sup> (B)	Δ% ao ano							
	257.803.341 <sup>3</sup>	-	247.731.979	-	1980	257.803.341		247.731.979			96,1
	283.757.264 <sup>3</sup>	10,1	241.246.641	-2,6	1981	283.757.264		241.246.641			85,0
	297.961.179 <sup>3</sup>	5,0	296.243.514	22,8	1982	297.961.179		296.243.514			99,4
	271.843.426	-8,8	246.854.855	-16,7	1983	271.843.426		246.854.855			90,8
	270.813.530	-0,4	221.742.295	-10,2	1984	270.813.530		221.742.295			81,9
	309.532.579	14,3	253.832.920	14,5	1985	309.532.579		253.832.920			82,0
	341.169.204	10,2	300.675.430	18,5	1986	341.169.204		300.675.430			88,1

Fonte: Balanço Geral da União, MPAS, BNH, CEF e BNDES.

<sup>1</sup> Dados da Administração Centralizada (arrecadação bruta).<sup>2</sup> Utilizado como deflator o IGP-DI.<sup>3</sup> Foi retirado o valor correspondente à cota de Previdência por ser este, no período, classificado como receita tributária da União.

cício fiscal em que este foi instituído<sup>6</sup>. Da mesma forma, neste caso, foge-se à regra da não-vinculação da arrecadação tributária prevista no capítulo que trata dos Orçamentos, na Constituição Federal<sup>6</sup>. Este é, aliás, um traço característico das contribuições sociais, cujas receitas se destinam a uma determinada clientela ou a um setor social específico.

Não obstante o caráter parafiscal dessas contribuições, para alguns juristas estas nada mais são do que tributos<sup>7</sup>. No entanto, a polêmica em torno de sua natureza é bastante antiga, e ainda não se chegou a uma definição a respeito. Pode-se dizer, apenas, que a linha divisória entre contribuições e tributos é bastante tênue, o que realimenta permanentemente a discussão<sup>8</sup>.

Cabe mencionar, no entanto, que as contribuições sociais existem há muito tempo no Brasil, mesmo antes de constarem na Constituição ou no Código Tributário Nacional. Em 1986, tendo em vista dirimir as dúvidas geradas pela existência de um conjunto de contribuições, paralelamente ao Sistema Tributário Nacional, o Decreto-Lei nº 27 definiu sua inclusão no Código Tributário Nacional. A partir daí, nesse documento legal passou a constar o art. 217, que nomeia as seguintes contribuições sociais: a contribuição sindical (antes denominada imposto sindical, na Consolidação das Leis do Trabalho); as cotas de previdência que integram a contribuição da União para a Previdência Social; a contribuição para o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural; a contribuição destinada ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; as contribuições para a Previdência Social e outras de fins sociais criadas por lei. Note-se que o último item deste artigo deixa grande margem de manobra para a criação de novas contribuições, a exemplo do que foi feito pelo Governo nos últimos anos<sup>9</sup>.

É possível classificar as principais modalidades de contribuições hoje existentes em três grandes categorias<sup>10</sup>.

1. Primeiro, aquelas que constituem um patrimônio atribuído ao trabalhador e cujos fundos são, em seu nome, administrados pelo Estado. Não são tributos *stricto sensu*, mas a eles se assemelham do ponto de vista da compulsoriedade do pagamento. Tanto o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP), principais componentes desta categoria, não são contribuições feitas diretamente pelo empregado, mas sim a ele atribuídas pelas empresas, com base em um pretenso direito decorrente de sua participação no processo produtivo.

<sup>6</sup> Art. 153, § 29, da Constituição Federal, cit.<sup>7</sup> No § 2º do art. 62 consta que "(...) é vedada a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa (...)".<sup>8</sup> Aliomar Baleeiro, em seu livro intitulado *Direito tributário nacional* (Rio de Janeiro, Forense, 1981), aponta as características da parafiscalidade: delegação do poder fiscal do Estado a um órgão oficial ou semi-oficial autônomo; vinculação especial das receitas a fins específicos; em alguns países, exclusão dessas receitas do orçamento geral; e, conseqüentemente, subtração desses recursos da fiscalização orçamentária (p. 641).<sup>9</sup> Para uma análise detalhada questão ver Baleeiro Aliomar, op. cit. p. 64, 65, 74, 75 e 640-4.<sup>10</sup> A recente instituição da contribuição para o FINSOCIAL gerou intensa polêmica por esta representar, de fato, um imposto. Desse modo, sua cobrança estaria ferindo os princípios da anualidade e o da não-vinculação da arrecadação tributária. Posteriormente, o FINSOCIAL foi declarado, pela jurisprudência, um imposto.<sup>10</sup> O quadro 1 apresenta uma sinopse das principais contribuições sociais.

Quadro 1  
Sinopse das principais contribuições sociais

	Destinação dos recursos	Contribuinte	Base de cálculo	Alíquota
1. Previdência Social	<p>As IAPAS, para alocação através do SINPAS nas áreas de previdência (aposentadoria), assistência social e médica</p> <p>Ao BNH, para aplicações em programas habitacionais</p> <p>Ao BNDES, para financiamento das atividades dos diversos setores da economia nacional</p> <p>Ao BNDES, para financiamento das atividades dos diversos setores da economia nacional</p>	<p>Empregado e empregador</p> <p>Empregador</p> <p>Empresas privadas</p> <p>União, estados, municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações</p>	<p>Salário de contribuição</p> <p>Salário do empregado</p> <p>Faturamento Imposto de renda das empresas</p> <p>Receitas correntes da União, estados e municípios, receitas orçamentárias e operacionais das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações</p>	<p>Empregado: 8,5% - até 3 sal. mínimos 8,75% - de 3 a 5 s.m. 9,0% - de 5 a 10 s.m. 9,5% - de 10 a 15 s.m. 10,0% - acima de 15 s.m. 10,0% - empregador 6,0% - funcionário público 19,2% - autônomo</p> <p>8,0%</p> <p>Sobre o Iatramento: 0,75% Redução do IR devido: 5,0%</p> <p>União, estados e municípios: 2% Autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações: 0,8%</p>
2. Fundos Patrimoniais FGTS	<p>Aplicações de caráter assistencial nas áreas de habitação, saúde, educação, alimentação</p>	<p>Empresas públicas e privadas</p>	<p>Receita bruta mensal das empresas mercantis; rendas operacionais e não-operacionais das instituições financeiras; imposto de renda devido das empresas prestadoras de serviço</p>	<p>Empresas exclusivamente vendedoras de serviços: 0,5% Empresas mercantis, financeiras e seguradoras: 0,5%</p>
3. Demais Fundos FINSOCIAL	<p>Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), um terço, e às Secretarias de Educação dos estados, territórios e Distrito Federal, dois terços, ambos para aplicação prioritárias no ensino de 1º grau</p>	<p>Empregadores e empresas vinculadas à Previdência Social; empresas e produtores rurais</p>	<p>Folha de salários e honorários definida na legislação previdenciária, e valor comercial dos produtos rurais das empresas agrícolas</p>	<p>Empresas em geral: 2,5% Produtores rurais: 0,8%</p>
Salário-educação	<p>A União</p>	<p>Apostadores das loterias, entidades turísticas e consumidores de combustíveis automotivos</p>	<p>Receita bruta das loterias e apostas em competições hílicas. Preço ex-retinaria da gasolina A</p>	<p>Bilhete da Loteria Federal Loteria Esportiva: 10,0% Loteria de números: 5,0% Competição hípica: 3,0% Combustíveis automotivos: 6,0%</p>
Cota da Previdência				

2. O segundo grupo de contribuições refere-se àquelas que se vinculam a uma modalidade de não-escrita de contrato social por cujo intermédio o Estado garante determinados benefícios aos trabalhadores, como é o caso da Previdência Social. Nesta categoria, o trabalhador assalariado contribui diretamente com quantia equivalente a um terço do custo total do sistema, provindo os dois terços restantes de parcelas recolhidas pelas empresas com base em incidências diversas sobre a folha de salários.

3. Finalmente, uma terceira categoria inclui as contribuições que se identificam com receitas fiscais vinculadas a gastos sociais, não apresentando outras restrições quanto à utilização do recursos por seu intermédio. Os principais exemplos deste grupo são o FINSOCIAL e o salário-educação.

O universo das contribuições sociais expandiu-se sob a égide de progressivas ampliações no sistema de proteção social, em particular no período compreendido entre meados da década de 60 e início da de 70. No que se refere às garantias ao trabalhador do chamado mercado formal, por exemplo, foi criado o FGTS, em 1966, em substituição ao dispositivo da estabilidade no emprego; por sua vez, o PIS e o PASEP - criados em 1970 e 1971, respectivamente - tinham a justificativa de assegurar ao empregado o direito de participar da vida e do desenvolvimento das empresas, conforme previsto na Constituição Federal. Já na área da educação foi criada, em 1964, a contribuição para o salário-educação como forma alternativa de cumprimento da obrigação - prevista desde a Constituição de 1946 - de as empresas manterem o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre 7 e 14 anos.

A criação de alguns desses fundos está interrelacionada com importantes mudanças nos padrões de financiamento das políticas públicas que foram feitas na segunda metade da década de 60. Em primeiro lugar, as quatro grandes reformas institucionais - administrativa, tributária<sup>11</sup>, bancária e da Previdência Social<sup>12</sup> - modernizaram o aparelho de Estado com vistas a atender aos requisitos do processo de desenvolvimento. Naquela época, conforme salienta Fernando Rezende, "duas condições importantes deveriam ser atendidas: a ampliação da capacidade de financiamento do programa de investimentos e a concentração dos recursos em grandes instituições governamentais, responsáveis pelas políticas setoriais de ampliação da infra-estrutura necessária ao salto qualitativo no processo de industrialização"<sup>13</sup>.

Assim é que a instituição do FGTS e do PIS/PASEP, por exemplo - apesar do aparente avanço em termos de política social -, teve forte condicionamento econômico. Com o FGTS, ao mesmo tempo que se criava um fundo de indenização para o trabalhador, em caso de demissão, permitia-se a canalização dos recursos para o Banco Nacional da Habitação (BNH), com justificativa de implementar uma política habitacional voltada para as camadas mais ca-

<sup>11</sup> Este tema será retomado mais adiante.

<sup>12</sup> Em 1967 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unificou os diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões e lançou as bases para a reformulação previdenciária em 1977.

<sup>13</sup> Para uma análise detalhada dessa questão, ver Rezende, Fernando, Financiamento do setor público: as reformas fiscal e financeira. In: *Perspectivas de longo prazo de economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, jan. 1985.



Tabela 3

Contribuições sociais – Evolução real das arrecadações<sup>1</sup>  
(Em Cz\$ mil constantes)

Contribuições sociais	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	Cz\$ 1986	Δ% ao ano	Cz\$ 1986	Δ% ao ano	Cz\$ 1986	Δ% ao ano	Cz\$ 1986	Δ% ao ano	Cz\$ 1986	Δ% ao ano	Cz\$ 1986	Δ% ao ano	Cz\$ 1986	Δ% ao ano
Total previdência	154.043.660	-5,8	150.863.252	-2,1	169.639.002	25,7	150.823.361	-20,5	134.754.531	-10,7	152.810.388	13,4	174.563.733	14,2
Contrib. segurado	52.865.991	-8,3	52.018.165	-1,3	62.647.008	58,9	64.344.153	22,2	55.345.886	-14,0	42.615.707	-23,0	55.448.800	30,1
Contrib. empregador	101.357.669	-4,5	98.845.087	-2,5	106.991.394	8,2	86.479.208	-19,2	79.409.635	-8,2	84.293.873	6,2	109.677.720	30,1
FGTS	43.127.645	-5,9	42.540.446	-1,4	46.088.044	8,4	37.864.951	-18,3	30.141.575	-20,0	33.326.735	10,6	47.423.656	42,3
Contribuição sindical	420.505	-1,3	353.880	-15,8	398.510	12,6	408.478	1,2	356.817	-11,1	342.209	-4,6	509.089	48,8
Salário-educação	7.195.147	198,1	7.763.324	7,9	7.914.279	1,9	5.698.011	-28,0	5.536.292	-2,8	8.370.526	51,1	8.175.905	-2,3
FINSOCIAL <sup>2</sup>	-	-	-	-	12.157.678 <sup>3</sup>	-	16.943.931	39,4	15.778.142	-6,9	19.550.498	23,9	24.815.779	26,9
Total PIS/PASEP	33.382.607	-6,6	32.610.591	-2,3	32.965.935	1,2	28.750.005	-12,8	24.699.832	-13,4	27.925.380	12,2	39.047.994	39,8
Cota da Previdência	7.047.099	-12,6	4.563.741	-35,8	4.391.750	-4,1	3.358.741	-23,5	7.453.115	121,9	8.250.041	10,6	2.707.864	-67,1
Total FAS	2.324.768	-	2.349.007	1,0	2.475.325	5,4	3.028.967	22,4	2.671.457	-11,8	3.097.202	15,9	3.206.624	3,5
Outras contrib. sociais	190.548	-	182.400	-4,3	182.991	0,3	183.392	0,2	146.534	-20,1	169.941	16,0	224.786	32,3
Total	247.731.379	-	241.246.641	-2,6	296.243.514	22,8	246.854.855	-16,7	221.742.295	-10,2	253.832.920	14,5	300.675.430	18,5

Fontes: Balanço Geral da União, Banco Nacional da Habitação, Conselho Diretor do PIS/PASEP e Caixa Econômica Federal.

<sup>1</sup> Utilizado como deflator o IGPDI.

<sup>2</sup> Criado em maio 1982.

<sup>3</sup> Informação do Relatório do BNDES, dez 1984.

<sup>4</sup> Para 1985 e 1986 foram estimadas as contribuições do segurado e do empregador, excluindo-se a contribuição dos autônomos.

rentes da população<sup>14</sup>. Já o PIS/PASEP – que acenou com a possibilidade de formação de patrimônio individual do trabalhador – representou, principalmente, a acumulação de grande volume de recursos, em curto prazo, para o financiamento dos programas de investimentos a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).

Outro aspecto que merece ser ressaltado é que parte significativa dos recursos provenientes das contribuições sociais não está incluída no Orçamento da União. As contribuições previdenciárias, por exemplo, constavam de um orçamento à parte dentro do Orçamento das Empresas Estatais. A partir de 1988 é que o Orçamento do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) passou a constar como um anexo do Orçamento da União. Já o FGTS e o PIS/PASEP não aparecem em qualquer orçamento. Por outro lado, os recursos referentes ao FINSOCIAL, ao salário-educação e à cota de Previdência integram o Orçamento da União e representam uma parcela importante do gasto social financiado com recursos do Tesouro.

A Tabela 4 apresenta a evolução do total do gasto social financiado com recursos do Tesouro, bem como a evolução desta variável, descontados os recursos das contribuições sociais que estão incluídos no Orçamento da União. Os dados mostram a importância das contribuições sociais, que representam em média 26% do gasto social total com recursos do Tesouro. Essa participação, no entanto, é decrescente a partir de 1984, quando era de 39%, representando em 1986 26%. Cabe apontar, ainda, que entre 1982 e 1984, quando a redução nos gastos sociais era bastante acentuada, a queda desses gastos é bem maior quando são excluídas as contribuições sociais. Em outras palavras, os recursos das contribuições sociais que fazem parte do Orçamento da União atenuaram, neste período, a contração do gasto social.

Em suma, sabe-se que atualmente os recursos correspondentes às contribuições sociais sustentam significativa parcela dos programas governamentais voltados para a área social. E os resultados desse padrão de financiamento moldado nos últimos 20 anos – baixa participação de recursos fiscais e predominância de fundos específicos – são a impossibilidade de sustentação do nível de gasto, a acentuação do caráter restritivo da maior parte dos programas e o esforço do padrão centralizador do gasto público. Essas questões são analisadas a seguir.

#### A) Sensibilidade das receitas

A manutenção de um patamar mínimo de despesa é prejudicada pela excessiva instabilidade dos recursos destinados à área social. Em momentos de crise, com a necessidade de se efetuar cortes nos gastos públicos, reduz-se ainda mais a destinação das receitas fiscais aos ministérios sociais que, ademais, têm pouco poder de barganha no processo de definição do orçamento. Além disso, a incidência de grande parte das contribuições sobre a folha de salários gera elevada sensibilidade das receitas frente às oscilações no ritmo da atividade econômica. Períodos de recessão, desemprego e contenção salarial comprimem a folha de salários com reflexos imediatos sobre os níveis de arrecadação dos fundos. Assim, exatamente nos momentos em que as demandas sociais aumentam em função da crise econômica, a capacidade de intervenção do Estado fica prejudicada, pela impossibilidade de ampliação do dispêndio social.

<sup>14</sup> Conforme será mostrado adiante, observa-se nas aplicações do BNH um direcionamento para as camadas da população de renda mais alta, ao contrário dos objetivos anunciados inicialmente.

Financiamento do Gasto Social Federal  
(Em milhões constantes de 1986)<sup>1</sup>

Anos	Gasto federal total na área social <sup>2</sup>			Gasto federal na área social exclusive as contribuições sociais <sup>3</sup>			Part. das cont. sociais no gasto federal total na área social <sup>4</sup>	
	Cz\$ milhões	Δ %	Part. no gasto total do tesouro	Cz\$ milhões	Δ %	Part. no gasto total do tesouro	(%)	(%)
1980	85.253	-	27,1	71.011	-	22,6	20,1	
1981	92.954	9,0	32,8	80.608	13,5	28,4	15,3	
1982	91.296	-1,8	30,7	66.833	-17,1	22,5	36,6	
1983	78.696	-13,0	28,0	54.471	-18,5	19,4	44,5	
1984	73.196	-7,0	27,4	44.427	-18,4	16,7	64,8	
1985	104.672	43,0	33,1	71.544	61,0	22,6	46,3	
1986	126.486	20,8	25,7	93.590	30,8	17,2	35,1	

Fonte: Balanços Gerais da União; e Vianna, Solon R., coord. *Conta consolidada dos Gastos Sociais*, IPEA/IIPLAN.

<sup>1</sup> Utilizado como deflator o IGP-DI da FGV.

<sup>2</sup> Inclui recursos ordinários do Tesouro e recursos das contribuições sociais.

<sup>3</sup> Foram deduzidas as aplicações com o FINSOCIAL e as arrecadações do salário-educação e da cota de Previdência. No caso dessas duas últimas contribuições, considerou-se que toda a arrecadação foi aplicada no mesmo exercício.

<sup>4</sup> FINSOCIAL, salário-educação e cota de Previdência.

No caso do FGTS, o volume de recursos disponíveis para aplicações está duplamente comprometido. Em primeiro lugar, pela instabilidade da arrecadação em função da vinculação direta do fundo com a massa de salários de economia<sup>15</sup>. Além disso, parte desses recursos é destinada ao pagamento de saques por motivo de demissão dos trabalhadores que, naturalmente, aumentam substancialmente em momentos de crise. Assim, observa-se periodicamente uma queda brutal nas receitas líquidas do fundo, canalizadas para o financiamento da política habitacional. No auge da recente crise econômica, por exemplo, os recursos transferidos ao BNH apresentaram, no ano de 1983, uma queda em termos reais de 65,9%.

Quanto à Previdência Social, identifica-se, a partir do início da década de 80, um decréscimo na receita, fruto da crise econômica e da queda do nível de emprego e da massa de salários reais médios, dadas a inflação e a política salarial então em vigor. A alternativa encontrada pelo Governo para contornar o déficit do sistema foi a adoção de uma série de medidas tóxicas – elevação do teto do salário de contribuição e aumento de alíquotas, entre outras – visando estimular, em curto prazo, a arrecadação.

A sensibilidade dessas receitas, no entanto, não é necessariamente simétrica. Enquanto as quedas são instantâneas e elevadas em períodos recessivos, os ganhos em fases de crescimento nem sempre ocorrem na mesma proporção das perdas. Mesmo quando se verifica uma rápida recuperação dos níveis de arrecadação – a exemplo do observado na Previdência em 1985 – o alívio financeiro temporário encobre os problemas estruturais do sistema – de compatibilização entre as despesas e as receitas – reforçando a posição do Governo de promover apenas ajustes marginais quando necessário.

A área de educação é também afetada por esse problema, na medida em que conta com a receita do salário-educação, que incide diretamente sobre a folha de salários<sup>16</sup>. Vale observar que dois terços desses recursos são destinados às Secretarias de Educação dos estados, territórios ou do Distrito Federal, representando importante parcela dos gastos em educação nesses órgãos. O restante da arrecadação (um terço) fica em mãos da União e é transferido ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), correspondendo atualmente a cerca de 9% do orçamento do Ministério da Educação (MEC)<sup>17</sup>.

#### B) Iniquidade

Outra conseqüência da diversificação dos mecanismos de financiamento diz respeito ao reforço da iniquidade presente na política social, principalmente na forma de utilização dos recursos. Embora a regressividade das contribuições seja também um dado negativo do proble-

<sup>15</sup> A contribuição para o FGTS é calculada sobre o salário mensal do trabalhador.

<sup>16</sup> Para maiores informações a esse respeito, ver Mello e Souza, Alberto de. *Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979. (Relatórios de Pesquisas, 42.); Melquior, José Carlos A. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo, Ed. Pedagógica e Universitária, 1987.

<sup>17</sup> Segundo informações colhidas no Orçamento da União para 1987. Ver a esse respeito, Salm, Cláudio e alii. *Financiamento das políticas sociais*. UNICAMP/NEPP-SEPLAN, 1984. (Relatório de Pesquisa.) Argumenta-se neste trabalho que o impacto da crise econômica é menor para a área de educação – que conta em grande medida com receitas provenientes de impostos – do que para outras, que dependem prioritariamente da arrecadação sobre a folha de salários. Para uma análise detalhada do financiamento dessa área, ver Melquior, José Carlos A. op. cit.

ma, mais grave é que a criação de fundos específicos significa, na prática, a exclusão de uma parcela substantiva da população brasileira do acesso aos programas. Isto porque, na maioria das vezes, a distribuição dos benefícios está restrita aos empregados no chamado mercado formal de trabalho, que contribuem diretamente, ou em nome dos quais são feitos os recolhimentos pelas empresas<sup>18</sup>.

É estabelecido, assim, o chamado vínculo contributivo, a partir do qual os direitos sociais básicos deixam de ser inerentes à condição de cidadão, para constituírem privilégios de poucos. A justificativa de que alguns contribuem e por isso têm direito não se sustenta, pois é amplamente reconhecido que os encargos decorrentes dessas contribuições são repassados pelas empresas ao sistema de preços, constituindo, portanto, um ônus repartido por toda a sociedade. Mesmo na Previdência Social, em que o trabalhador contribui também diretamente, os recolhimentos dos empregadores constituem cerca de dois terços da receita do sistema.

Tanto no caso da Previdência Social, como no dos fundos patrimoniais, a vinculação da contribuição ao benefício acarreta resultados perversos, em função da enorme parcela da população economicamente ativa que não está integrada ao mercado formal de trabalho. A estes é negado o direito de acesso aos benefícios e, quando isso ocorre – como no caso da concessão de pensão a idosos e assistência médica de urgência a não-contribuintes –, alega-se que a liberalização do sistema é a causa de sua falência. Além disso, o grau de proteção social está diretamente relacionado com a estabilidade no emprego, as condições de trabalho e os níveis de remuneração. Não só é difícil ao empregado em ocupações descontínuas comprovar tempo de serviço para fins de aposentadoria, como também o próprio valor desse benefício, baseado na contribuição dos últimos anos, prejudica aqueles que têm rendimentos mais baixos e, ainda, decrescentes em função da faixa etária mais elevada<sup>19</sup>.

Nos fundos patrimoniais – PIS/PASEP e FGTS – ocorrem distorções semelhantes. O valor do patrimônio é função direta do nível salarial e, no caso do PIS/PASEP, do tempo de serviço, de modo que a posição no mercado de trabalho também determina o valor da participação do trabalhador no fundo. As ocupações de menor rotatividade e mais bem remuneradas (empregados no setor produtivo estatal e nos oligopólios privados) são aquelas que permitem a acumulação de quantias mais elevadas para usufruto em situações de morte ou aposentadoria (além de outros eventos previstos na legislação), e/ou para ampliação do patrimônio familiar, reforçando a regressividade dos programas de proteção social.

Nas ocupações onde é grande a instabilidade do emprego e baixo o nível de remuneração, as necessidades de saque por desemprego não permitem a formação de um patrimônio a partir dos recursos do FGTS, de tal forma que a garantia do tempo de serviço, oferecida como substituto da estabilidade, deixa de existir. Ou seja, para a grande maioria dos trabalhadores, a proteção dada pelo fundo, em momentos de desemprego, é bastante reduzida e é praticamente impossível a aquisição de moradia ou estabelecimento de negócio próprio com esses recursos.

<sup>18</sup> Em 1983 cerca de 34,5% da força de trabalho urbana empregada estavam no chamado setor não-organizado de trabalho. Essa informação foi obtida a partir de dados da PNAD/IBGE e da SES/Mtb, e consta em Jatobá, Jorge. Urban poverty, labor markets and regional development. The case of Brazil. PIMES/UFPe. Texto produzido para o Encontro Nacional sobre Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda no Brasil. Rio de Janeiro, IN-PES/CENDEC, set. 1987.

<sup>19</sup> Ver, a esse respeito, Rezende, Fernando & Azeredo, Beatriz. *Contribuições sociais*. Estudos para a Reforma Tributária. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, mar. de 1987. t. 4. (Texto para Discussão Interna, 107.)

O prêmio à lealdade e à identificação do empregado com os interesses da empresa, implícita no argumento de que a criação do PIS/PASEP foi uma forma indireta de assegurar a participação do trabalhador nos lucros da empresa, provavelmente justificou, também, a utilização do tempo de serviço como critério para atribuição da cota de cada um do montante arrecadado pelo fundo. Por motivos já apontados, no entanto, os parâmetros adotados para a formação do patrimônio produzem resultados regressivos. Para a grande maioria dos participantes dos programas, cuja renda é inferior a cinco salários mínimos, o fundo deixa de ter a função de formar um patrimônio para prover apenas uma pequena complementação de renda<sup>20</sup>. E mesmo os demais trabalhadores, de salário mais alto, não chegam a acumular quantias significantes em suas contas. Em outras palavras, o funcionamento desse programa não só não proporcionou aos trabalhadores a participação nos lucros, como ao longo de 16 anos de existência gerou para cada um deles um patrimônio insignificante, qualquer que seja o seu nível de renda.

Os objetivos de uma maior equidade social também são comprometidos pelo fato de que a maioria dos recursos não é repassada a fundo perdido, mas tem uma exigência de retorno. A consequência natural da contradição entre a natureza do recurso e o objetivo do gasto é o predomínio da lógica financeira, em detrimento de uma política de caráter eminentemente social.

Nas aplicações feitas pelo extinto BNH, que contava principalmente com os recursos do FGTS, observa-se acentuado direcionamento para financiamentos voltados para a população de renda mais alta e, portanto, com uma taxa de retorno mais elevada<sup>21</sup>. Além do compromisso de remunerar as contas dos trabalhadores, o pagamento dos saques e a instabilidade na arrecadação do fundo – mencionados anteriormente – inviabilizaram a implementação de uma política habitacional voltada para as camadas mais carentes da população.

Em suma, pode-se dizer que a diversificação dos mecanismos de financiamento pouco tem contribuído para a universalização de uma política de necessidades básicas. Ao contrário, o que se observa é o reforço do caráter excludente dos programas sociais, com a progressiva ampliação de privilégios, em lugar dos esperados efeitos redistributivos.

### C) Centralização

A centralização do processo decisório e da gestão financeira é outro elemento que compõe o quadro de dificuldades da área social. Isso porque a centralização da política tributária veio se somar a centralização dos fundos sociais, tornando praticante nula a função de estados e municípios na política social.

A Reforma Tributária de 1965-67 e os ajustes promovidos posteriormente determinaram excessiva centralização da competência tributária em mãos da União, que detém o maior número de impostos e aqueles de base econômica mais ampla. A consequência do estreitamento da base fiscal própria de estados e municípios foi a forte dependência de transferência de re-

<sup>20</sup> O PIS/PASEP paga anualmente um salário mínimo aos trabalhadores de renda mensal de até cinco salários mínimos e com, pelos menos, cinco anos de inscrição no fundo.

<sup>21</sup> Até 1985, os dados de aplicações do BNH na chamada "área de interesse social" – que engloba programas de faixa de renda familiar de até 10 salários mínimos – demonstram que no máximo 10% do total das aplicações foram para a população na faixa de renda de até três salários mínimos.

ursos fiscais da União<sup>22</sup>.

Além das transferências definidas na Constituição – os Fundos de Participação de Estados e Municípios – assumiram peso significativo as chamadas transferências não-regulares ou negociadas, que demandam um processo de negociação política entre o Governo federal e governos locais. Isto significou, na prática, o favorecimento de regiões politicamente mais fortes e, portanto, com maior poder de barganha.

Simultaneamente ao enfraquecimento financeiro de estados e municípios, ocorreu um processo de transferências de atribuições, tipicamente de governos locais, para a União. Ou seja, à centralização financeira somou-se uma centralização de encargos, resultando na perda de autonomia financeira e política de estados e municípios, esvaziados pela impossibilidade de atender às necessidades sociais básicas da população. Note-se que isso se deu principalmente na área social, promovendo grande distanciamento entre os órgãos responsáveis pelos diversos programas e a população beneficiária.

O processo de repasse dos recursos do FINSOCIAL e da cota federal do salário-educação é um exemplo típico da excessiva concentração de poderes em mãos da União. Parte desses recursos financia programas executados diretamente pelo Governo federal, enquanto outra parcela é transferida aos governos locais, através das transferências negociadas vinculadas a aplicações específicas. Em ambos os casos, a definição das prioridades é feita no nível federal, restringindo as possibilidades de os estados e municípios atenderem às suas necessidades específicas<sup>23</sup>.

Observe-se que o acesso aos fundos é determinado, principalmente, pela pressão política que os órgãos beneficiários podem exercer a cada momento. A instabilidade do fluxo de recursos daí decorrente vem reforçar a incerteza, típica dos investimentos na área social, na medida em que os governos locais passam a se guiar, em suas decisões de gasto, estritamente pela disponibilidade de recursos. O aumento da fragmentação do processo decisório e o antiplanejamento são conseqüências naturais desse processo. Outras distorções são produzidas por essa excessiva centralização e merecem ser destacadas: o distanciamento das demandas reais da população na definição de prioridades; a deterioração da capacidade financeira pela demora na liberação de recursos; o desequilíbrio entre as possibilidades de investimento e a capacidade de manutenção; a ineficiência dos instrumentos burocráticos de controle.

O FINSOCIAL, em particular, sequer foi regulamentado, o que favoreceu o arbítrio e tornou o fundo um instrumento de poder para o governo federal, reforçando a centralização presente na área social. Aqui vale um pequeno parêntese para mencionar que no conjunto de fundos criados nos últimos anos, a instituição do FINSOCIAL em 1982 – apesar do retrocesso

que representou para o sistema tributário<sup>24</sup> – significou um avanço em termos de garantia de recursos para o financiamento de programas sociais, sem quaisquer exigências de retorno das aplicações. Na prática, porém, o impacto do FINSOCIAL foi bastante reduzido pelo comprometimento do volume real de recursos efetivamente disponível para a área social<sup>25</sup>. Além disso, o fundo foi incorporado ao orçamento da União a partir de 1984, provocando a pulverização dos recursos entre os diversos órgãos, o que dificulta bastante qualquer tentativa de avaliação dos resultados.

Outra conseqüência da pouca disponibilidade de recursos fiscais dos governos locais foi a crescente utilização de recursos de crédito, reforçando a dependência do Governo federal, pois a maior parte desses recursos é obtida junto a bancos oficiais<sup>26</sup>. O endividamento revela, portanto, outra dimensão da perda de autonomia dos estados e municípios. Além disso, agrava-se a inadequação dos mecanismos de financiamento da política social, na medida em que ocorre o predomínio de recursos que exigem remuneração. A obrigatoriedade de retorno, mesmo a juros subsidiados, provoca a elevação do gasto voltado para a expansão da rede física de prestação de serviços, prejudicando a execução de programas que gerem o aumento do dispêndio corrente. São, portanto, prejudicadas as possibilidades de ampliar ações de grande relevância no terreno da nutrição e de cuidados primários de saúde, por exemplo, ao mesmo tempo que a própria expansão da rede física não guarda relação com as efetivas possibilidades de estados e municípios arcarem, futuramente, com a sua manutenção a partir de recursos provenientes de seus próprios orçamentos<sup>27</sup>.

Finalmente, para exemplificar os problemas decorrentes da centralização das receitas tributárias, cabe destacar as áreas de saneamento e de transporte coletivo urbano, que dependem também, nas suas estruturas de financiamento, de recursos provenientes dos orçamentos dos estados e municípios<sup>28</sup>.

No caso do saneamento básico, os recursos advêm do FGTS e das receitas orçamentárias do estado que compõem os Fundos de Financiamento para Água e Esgoto (FAEs). Estes recursos são transferidos às empresas concessionárias, predominantemente sob a forma de empréstimos, e apenas pequena parcela é repassada a fundo perdido. O financiamento desse setor, portanto, depende diretamente da arrecadação líquida do FGTS, da disponibilidade financeira dos estados e da capacidade de endividamento das empresas. Assim, mais uma vez se estabelece uma forma de financiamento inadequado para a área social, na medida em que os critérios de viabilidade econômica-financeira passam a predominar, provocando a iniquidade do processo de expansão dos serviços.

<sup>22</sup> O FINSOCIAL incide sobre o faturamento, base que havia sido abolida do Sistema Tributário Nacional desde a Reforma de 1965-67, e reintroduzida com a criação do PIS em 1970.

<sup>23</sup> Estima-se que, no período de 1982-84, o desgaste financeiro dos recursos tenha sido em torno de 50%. Isto se deve principalmente às retenções nos cofres da União, tendo em vista os interesses mais imediatos das políticas fiscal e monetária.

<sup>24</sup> Para uma análise detalhada dessa questão, ver Rezende, Fernando e Afonso, José Roberto R. *Endividamento dos governos estaduais e municipais – problemas atuais e propostas de reforma*. Brasília, CENDEC/IPEA/SEPLAN, fev. 1987. mimeo gr.

<sup>25</sup> Ver, a esse respeito, Rezende Fernando & Azeredo, Beatriz, *Fundos sociais*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, jan. 1986 – (Textos para Discussão Interna, 85.).

<sup>26</sup> Para uma avaliação detalhada desses setores, ver Fagnani, Eduardo et alii. *Recessão e financiamento das políticas sociais*. São Paulo, IESP/FUNDAP, set. 1986. (Texto para Discussão, 7.)

<sup>22</sup> Para uma análise detalhada do sistema tributário vigente, ver Rezende, Fernando, coord. *Proposta de reforma do Sistema Tributário Brasileiro*. Estudos para a Reforma Tributária. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, mar. 1987. t. 1 (Textos para Discussão Interna, 104.)

<sup>23</sup> Isso ocorre também com a parcela do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) que é repassada a fundo perdido pelos ministérios. Este fundo é constituído com recursos provenientes das loterias federais, esportivas e da loteria de números (Loto). Note-se, no entanto, que apenas uma pequena parcela dos recursos é transferida a fundo perdido, enquanto a maior parte é repassada mediante empréstimos através da Caixa Econômica Federal (CEF).

No período recente, a fragilidade dessa estrutura se revela com intensidade. Primeiro, pela queda dos depósitos líquidos do FGTS na recessão, já analisada anteriormente. Quanto às concessionárias, observa-se grande desequilíbrio financeiro, principalmente pelo crescente endividamento com bancos estrangeiros, ditado pelas necessidades da política econômica de ajuste externo. Por fim, os governos estaduais repassavam cada vez menos recursos orçamentários aos FAEs, não só pela insuficiência de recursos fiscais disponíveis – dada a centralização da política tributária – como pela necessidade de socorrer financeiramente as empresas concessionárias. A alternativa, freqüentemente utilizada, foi o recurso ao crédito externo ou junto ao BNH, que também já se encontrava em situação financeira bastante precária, o que, por sua vez, agravava as condições de financiamento do setor.

O transporte coletivo urbano – colocado em segundo plano na política nacional do setor adotada desde 1956 – tem sido financiado com receitas fiscais dos governos estaduais e municipais e, principalmente, com recursos tomados junto a bancos nacionais e estrangeiros. A partir de 1974, devido em grande parte à política energética diante da crise de petróleo, foi atribuído um papel estratégico ao transporte coletivo urbano e, conseqüentemente, parcelas crescentes dos tributos federais vinculados ao setor de transporte foram repassadas para esta área. Entretanto, a recente crise econômica gerou a queda de recursos fiscais transferidos ao setor como um todo, tendo em vista a política de combate ao déficit público. A contrapartida é a dependência de dotações orçamentárias e, principalmente, de empréstimos externos, comprometendo a capacidade de investimentos do setor pelo compromisso crescente com o serviço da dívida.

### 3. Perspectivas frente ao projeto constitucional<sup>29</sup>

Toda a discussão feita ao longo desta seção procurou demonstrar a total inadequação dos mecanismos de financiamento da política social. A insuficiência e a instabilidade dos recursos, o caráter excludente e a descontinuidade dos programas sociais e a excessiva centralização do processo decisório e da gestão financeira são os traços marcantes da intervenção do governo na área social. Com a instalação dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, reacenderam as expectativas de mudanças. E de fato, o atual Projeto Constitucional aprovado pela Comissão de Sistematização contempla inúmeras alterações no padrão de financiamento do gasto público, particularmente no que se refere ao gasto social. As principais propostas referentes ao Sistema Tributário e ao financiamento da educação e da seguridade social são analisados a seguir.

No tocante ao Sistema Tributário, a reforma que está sendo proposta representa nítido avanço na direção da descentralização das receitas tributárias. O aumento significativo previsto na participação de estados e municípios na distribuição do bolo tributário se deve à redivisão e ampliação das competências tributárias dos governos subnacionais e, principalmente, à elevação substancial das partilhas e transferências públicas intergovernamentais. Em outras palavras, as mudanças mais significativas, em termos de impacto financeiro, referem-se àquelas operadas nas regras constitucionais que prevêm repartição de recursos entre as esferas de governo com vistas a um maior equilíbrio federativo.

<sup>29</sup> Esta seção foi escrita com base no projeto aprovado em novembro de 1987 pela Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte.

Para se ter um idéia da magnitude dessa reforma que está sendo proposta, cabe citar as estimativas apresentadas em recente trabalho publicado pelo IPEA<sup>30</sup>. Os resultados desse estudo apontam que a perda da União em termos de seus recursos disponíveis (descontadas as transferências) será, em 1988, de 7,6%; em 1989, de 14,7%; e no último ano de implantação da reforma (1993), de 19,7%. Essa estimativa levou em conta a progressividade da implantação da Reforma Tributária e assumiu que a carga tributária e as condições econômicas vigentes permanecem constantes. Cabe ressaltar, porém, que quando são consideradas as contribuições sociais – tema que será tratado mais adiante – a perda da União se reduz para 6,1%, em 1988; 11,7% em 1989; e 15,6%, em 1993.

A contrapartida da redução de receitas previstas para o governo federal é um aumento substancial na participação dos demais níveis de governo na distribuição do bolo tributário. Observe-se que enquanto a União atualmente detém 45% do total das receitas públicas, após a implantação do novo sistema este percentual deverá cair para 36%. Desse modo, os estados passarão dos atuais 37% para 41% em termos de participação no rateio dos recursos fiscais. Já os municípios, que hoje detêm 18% desses recursos, passarão a contar com 23%.

Com relação ao financiamento da área social, cabe comentar, em primeiro lugar, que permaneceu o tratamento diferente dado às contribuições sociais, na medida em que as mesmas não foram incorporadas ao capítulo que trata do Sistema Tributário Nacional. Verifica-se, no entanto, um importante avanço com a subordinação dessas contribuições à regulamentação do Código Tributário Nacional. Além disso, o atual projeto disciplina a criação ou a modificação nas contribuições sociais, definindo que tais mudanças só podem ser feitas através de lei, sendo submetidas ainda ao princípio da anualidade.

Observa-se também que prevaleceu, ao longo dos trabalhos desenvolvidos na Constituinte, em 1987, o tratamento fragmentado que habitualmente é dado a essa área. No lugar da discussão da garantia de recursos para a área social como um todo, predominou a luta pela definição de recursos exclusivos para alguns setores.

Em particular, identifica-se essa disputa entre os interesses de profissionais de saúde, a burocracia da Previdência Social e o setor educacional. Encerrada a etapa dos trabalhos nas comissões temáticas, a definição de fontes de financiamento privilegiou a área de seguridade. No relatório da Comissão da Ordem Social que foi enviado à Comissão de Sistematização, pode ser observada a vinculação da arrecadação de todas as contribuições sociais a um Fundo de Seguridade Social, bem como a definição da folha de salários como base exclusiva de financiamento da seguridade. Isso significava a perda de importantes fontes de recursos – como, por exemplo, o FINSOCIAL – para as demais áreas sociais e implicava, ainda, a extinção do salário-educação, que incide sobre a folha de salários.

Posteriormente, nos trabalhos da Comissão de Sistematização, tais definições foram excluídas do projeto, mantendo-se, porém, algumas contribuições sociais importantes vinculadas à seguridade social. O setor educacional conseguiu preservar o salário-educação, e ainda não só manteve, como ampliou a vinculação de recursos orçamentários para o setor.

<sup>30</sup> Rezende, Fernando & Afonso, José R. *A reforma fiscal no processo de elaboração da Nova Constituição*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, nov. 1987. (Textos para Discussão Interna, 21.)

Com relação à seguridade social, o projeto da Comissão de Sistematização prevê uma estrutura de financiamento composta por contribuições sociais e por recursos provenientes da receita tributária da União. Além das atuais contribuições do empregador sobre a folha de salários e dos trabalhadores, estão previstas algumas inovações, tais como: utilização das bases lucro e faturamento para contribuição do empregador e canalização para a seguridade de contribuição sobre a receita de concursos de prognósticos (loterias). Todos esses recursos deverão integrar o Orçamento da Seguridade Social, a ser elaborado pelos diversos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social. O projeto assegura ainda que novas contribuições poderão ser instituídas para a manutenção ou expansão do sistema, desde que sejam obedecidas as mesmas regras aplicadas à criação de novos tributos.

Em função disso, pode-se dizer que existe a possibilidade de considerável ampliação das fontes de recursos para a seguridade, não só pela utilização da base lucro, como também pela possibilidade de que o FINSOCIAL venha a ser fonte exclusiva desse setor. As estimativas que foram feitas apontam acréscimos de recursos para a área de saúde entre 41 e 49%, considerando a vinculação de no mínimo 30% do total de recursos para essa área, conforme estabelecido no projeto. Já para a previdência e assistência social, o aporte adicional de recursos previsto é de 32 a 40%. Esses cálculos foram feitos para o ano de 1984 e incluem os seguintes itens: receitas realizadas do Fundo de Previdência e Assistência Social; recursos do Orçamento da União; estimativa de uma contribuição sobre as receitas das loterias, com base na arrecadação do imposto de renda sobre as loterias e nos recursos provenientes destas, que hoje compõem o Fundo de Assistência Social (FAS); e estimativa de uma contribuição sobre uma "proxy" do lucro bruto das empresas com base no cadastro do imposto de renda de pessoas jurídicas<sup>31</sup>.

Cabe observar que a existência de duas previsões de ganho de recursos deve-se à indefinição quanto ao destino do FINSOCIAL. Isto porque, embora o capítulo da seguridade social defina a utilização da base faturamento, há controvérsias quanto à vinculação do total dos recursos desse fundo para esta área. Como se sabe, o FINSOCIAL foi criado como uma contribuição social, mas definido posteriormente na jurisprudência como tributo. Prevalecendo esta última definição, o FINSOCIAL estará automaticamente extinto, pois o capítulo tributário não prevê imposto sobre faturamento e a seção que trata dos orçamentos proíbe a vinculação de receita de impostos, como é o caso deste fundo.

É importante ressaltar que ficando o FINSOCIAL como fonte exclusiva da seguridade social, ocorrerão sérios problemas de sustentação de inúmeros programas sociais hoje financiados com estes recursos. No Ministério da Educação, por exemplo, expressiva parcela das dotações orçamentárias provém do FINSOCIAL. Uma alternativa pode ser a transferência de algumas despesas deste ministério e de outros para o Orçamento da Seguridade Social, que assumiria, assim, um conceito mais amplo. Esse repasse de programas do Orçamento Fiscal é uma hipótese bastante plausível, não só pela saída do FINSOCIAL deste orçamento, mas também pelas perdas da União, em virtude da reforma tributária que está prevista. Em outras palavras, a União pode compensar essas perdas com os acréscimos na receita de contribuições destinadas à seguridade, frustrando, assim, as expectativas de ganhos para a área social.

<sup>31</sup> Ver tabela 5.

Tabela 5

Estimativa do impacto da proposta do orçamento da seguridade social<sup>1</sup>  
(1984)

	Total (Cz\$ mil)	Fundo de seguro- desemprego (Cz\$ mil) <sup>2</sup>		Saúde <sup>3</sup>		Previdência e Assistência social <sup>4</sup>	
			(Cz\$ mil)	(Cz\$ mil)	Acréscimo em relação à situação atual (%) <sup>4</sup>	Cz\$ mil	Acréscimo em relação à situação atual (%)
Alternativa I <sup>5</sup>	31.213.191	3.156.282	8.417.073	40,7	19.639.836	31,9	
Alternativa II <sup>7</sup>	32.823.015	3.156.282	8.900.020	48,8	20.766.713	39,5	

<sup>1</sup> Estimativa com base no projeto da Comissão de Sistematização, da Assembléia Nacional Constituinte (nov. 1987).

<sup>2</sup> Correspondente à arrecadação do PIS/PASEP.

<sup>3</sup> Vinculação mínima de 30% do Orçamento, conforme consta das Disposições Transitórias do Projeto.

<sup>4</sup> Tomou-se por base a estimativa dos gastos federais com saúde elaborada por Lucia P. M. Baptista, Sergio F. Piola e Solon M. Vianna (coordenador).

<sup>5</sup> Corresponde às despesas do INPS, IAPAS, LBA e FUNABEM.

<sup>6</sup> Inclui apenas a parcela do FINSOCIAL que foi destinada ao Ministério da Saúde e ao MPAS em 1984.

<sup>7</sup> Inclui toda a arrecadação do FINSOCIAL.

Além disso, o capítulo da Seguridade Social preve grande ampliação nas despesas, não só pela proposta de universalização de serviços de saúde, mas por aquelas relativas aos benefícios da Previdência Social. No caso da aposentadoria, por exemplo, está assegurado um benefício com base no salário integral do trabalhador, ignorando que existe um teto de 20 salários mínimos para a contribuição do mesmo. A adoção de tal medida representará não apenas um grande impacto na despesa, mas beneficiará exclusivamente os trabalhadores de renda mais alta.

Outra inovação importante diz respeito ao piso de um salário mínimo mensal para os benefícios de prestação continuada. Os cálculos realizados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social apontam, em função disso, um acréscimo na despesa com benefícios da ordem de 18%. Para se ter uma idéia da magnitude deste aumento, cabe observar que, considerando a despesa de 1984, isso significa um pouco mais do que o total da arrecadação do FIN-SOCIAL. Levando-se em conta ainda a estimativa de uma nova contribuição sobre o lucro das empresas, observa-se que o acréscimo na referida despesa equivaleria à arrecadação proveniente de uma alíquota de 2% sobre esta base.

Cumprido ressaltar ainda que nas Disposições Transitórias do projeto está prevista a elaboração de um plano para a adoção dos novos critérios na concessão dos benefícios. Esse documento deverá ser feito em um prazo de até seis meses após promulgada a Constituição, e conterá, além da nova forma de concessão dos benefícios, as fontes de custeio correspondentes. Está definido também que o prazo para a adoção das medidas não poderá ultrapassar cinco anos. Se, por um lado, isso garante que os novos critérios não serão adotados de imediato – sem levar em conta a disponibilidade de recursos –, assegura que estes deverão ser implantados de fato. Em outras palavras, a pressão por mais recursos pelo lado da despesa com benefícios é um dado importante a ser considerado na definição do Orçamento da Seguridade Social.

Finalmente, observa-se que o atual Projeto de Constituição avança na definição de uma fonte de recursos para o financiamento do seguro-desemprego. O programa vigente, lançado em fevereiro de 1986, ainda é bastante restrito e não tem uma fonte de recursos definida, permanecendo custeado por recursos do Orçamento da União. Nas Disposições Transitórias do Projeto de Constituição, consta que os recursos do PIS/PASEP passarão a financiar prioritariamente o programa de seguro-desemprego. O Projeto estabelece ainda uma contribuição adicional ao programa para as empresas cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio de rotatividade da mão-de-obra do setor.

Em resumo, a análise do Projeto da Comissão de Sistematização – a despeito de alguns avanços significativos – sugere que a questão da garantia de recursos para o financiamento da área social permanece em aberto. Isso porque as perdas de receitas tributárias previstas para o governo federal indicam maior restrição para os programas sociais no interior do Orçamento Fiscal. Além disso apesar da ampliação das fontes de financiamento da Seguridade Social, são previsíveis grandes pressões por recursos pelo lado da despesa com benefícios da Previdência, como também por parte de outros programas sociais antes custeados por recursos fiscais da União.

## FINANCIAMENTO DO ENSINO E PRÉ-ESCOLA

José Carlos Araújo Melchior – USP

### 1. A política atual e a pré-escola

No plano federal, a política prioritária é dirigida para o ensino de 1º grau, atingindo as crianças na faixa etária dos 7-14 anos, conforme o estabelecido no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. Em 1985 foram criados o Programa Educação para Todos e o Programa Prioridades Sociais Básicas, onde a pré-escola é encarada como um serviço social essencial. No plano real, nem a prioridade do 1º grau é levada a sério pelo Governo federal, que coagido pelas pressões, tem aplicado a maior parte das verbas no ensino superior, numa oscilação entre 50 a 75% de todo o montante investido em educação.

Não há, portanto, uma política nacional de educação que seja para valer. Em consequência, não há uma política nacional de educação pré-escolar.

Apesar disso, a rede pré-escolar, no Brasil, tem-se expandido graças aos esforços dos governos estaduais e municipais, que, recebendo pressão da comunidade, principalmente das mães que trabalham, mesmo sem políticas preestabelecidas, vão criando classes de pré-escola. E como a mão-de-obra feminina vai sendo cada vez mais incorporada à população economicamente ativa (PEA) – estando já por volta de 40% –, a pressão tenderá a intensificar-se principalmente nos centros urbanos industrializados e/ou com o setor de serviços em expansão.

### 2. A legislação e a pré-escola

Em grande parte, a falta de uma política nacional dirigida à pré-escola é resultante da falta de uma legislação incisiva em nível nacional. Sem ser prevista em caráter compulsório, a Lei nº 5.692, em seu art. 19, § 2º, estabelece que "os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam convenientemente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes". Observa-se que a pré-escola não é prevista de forma clara. Como a pré-escola não se confunde com creches e/ou jardins de infância, só pode ser enquadrada como uma das instituições equivalentes que atendem a crianças de 4 a 6 anos. E como instituição equivalente, podemos dizer que não há somente uma educação pré-escolar, mas diversas escolas que são denominadas pré-escolas, mas que, em sua essência, são diferentes.

Portanto, sem objetivos claros e definidos a partir de uma legislação nacional, pré-escolas se organizam buscando diferentes objetivos. E a falta de objetivos claramente definidos é um obstáculo à definição em nível de legislação nacional e à criação de uma política nacional visando a consecução dos objetivos legais.

Sem objetivos claros, sem legislação e sem política nacional, a pré-escola fica na dependência de programas nascidos da vontade conjuntural das autoridades. E programas conjunturais não têm o poder de criar um fluxo permanente de recursos que levem à implantação e expansão de uma rede de pré-escolas e/ou a uma rede de classes de pré-escola que atenda à clientela reprimida neste momento. Portanto, um sistema de financiamento eficaz de implantação e expansão da pré-escola está prejudicado na base. E não basta uma legislação que somente fixe objetivos claramente definidos. É preciso que haja a fixação de mecanismos compulsórios de financiamento.

A verdade é que a pré-escola conta mais com a política de certas autoridades que, querendo deixar sua marca pessoal, acabam criando e/ou expandido as classes pré-escolares. Sem contar com recursos próprios, a pré-escola vive e cresce em grande parte por desvio de recursos do 1º grau regular, principalmente do salário-educação e/ou recursos orçamentários. E isto se verifica porque os Ministros Conselheiros dos Tribunais de Contas aceitam implícita ou explicitamente, através de parecer normativo, que estados e/ou prefeituras apliquem parte de sua verba na pré-escola, por considerá-la fator importante de rendimento das crianças nas primeiras séries do 1º grau. Entendem-na como fator importante na elevação da produtividade do 1º grau de ensino.

E, por último, talvez o fator mais importante seja a pressão realizada pelos educadores em geral e, em especial, os vinculados ao ensino pré-escolar, juntamente com a pressão da comunidade, que obriga as autoridades a irem expandindo as classes de educação pré-escolar.

A pressão da comunidade se intensifica principalmente nos momentos pré-eleitorais e nas crises econômicas. Nestas, que têm sido freqüentes nos últimos anos, a renda familiar decresce e as mães são mais pressionadas a se integrarem no mercado de trabalho. Ter onde deixar os filhos, principalmente os menores, passa a ser fundamental na saída da mãe para o trabalho; neste caso, o atendimento pré-escolar passa a funcionar como um salário indireto. E como metade da população brasileira tem uma renda abaixo da linha da pobreza – isto é, são indivíduos sem renda alguma e/ou que ganham até meio salário mínimo (indigentes), e/ou até um salário mínimo (miseráveis), e/ou até dois salários mínimos (pobres) – a pré-escola passa a ter importante papel para os mais pobres, sem contar que nela as crianças recebem alimentos através da merenda escolar.

Portanto, a pré-escola no Brasil nasce, vive e cresce por fatores conjunturais e/ou sazonais, sem depender, até agora, dos requisitos que compõem o sistema regular de ensino. E se em nosso País esse sistema de ensino é precário, no caso da pré-escola as precariedades são ainda maiores, e seu sistema de financiamento, submetido a diversos casuísmos, torna-se mais deficiente.

### 3. Objetivos e prioridades e suas relações com o financiamento

Admitindo que a pré-escola tenha três objetivos básicos – recreativo, pedagógico e assistencial<sup>1</sup> –, verificamos que, pelo menos nos planos e programas governamentais, dá-se ênfase aos objetivos assistenciais. Por outro lado, o único objetivo que identifica claramente a pré-escola é o pedagógico. Observe-se que mesmo em tentativas de definição do que seja uma creche, ou uma pré-escola, ou mesmo jardins de infância, as coisas ainda não estão muito claras. Fúlvia Rosemberg diz que creche deve ser entendida como "toda instituição especializada onde a família deixa seus filhos de 0 a 6 anos, em regime de semi-internato, levando e trazendo a criança para casa todos os dias. A creche deve oferecer serviços que incluem os cuidados físicos com a criança – alimentação, higiene e saúde, cuidados relativos à sua afetividade e socialização e os referentes ao seu desenvolvimento motor e cognitivo". E "a pré-escola, como a nome indica, oferece atendimento educacional anterior à escolaridade elementar obrigatória para crianças de 4 a 6 anos, em local adequado, empregando professores formados em escolas de 2º grau"<sup>2</sup>.

Alguns comentários podem ser feitos a respeito dessa colocação. Em primeiro lugar, as creches, com obrigações definidas para as empresas, pela legislação trabalhista, concorrem com a pré-escola na faixa etária de 4 a 6 anos. Além das empresas, também há oferta de creches para toda a população pela rede oficial federal, estadual e municipal, além daquelas mantidas por órgãos públicos, destinadas aos filhos de funcionários públicos. Portanto, o poder público, para a mesma faixa etária de 4 a 6 anos, oferece creches e pré-escolas e, algumas vezes, jardins de infância.

Um segundo comentário é que os objetivos visados pelas creches são, concomitantemente, objetivos da pré-escola, tais como o recreativo, de alimentação, higiene, saúde, e os ligados à afetividade, socialização, cognitivos e motores. Na observação de Rosemberg, o que mais distingue a pré-escola é a formação de seus professores, que devem ter cursado o 2º grau. A formação supõe que os professores atuarão num universo pedagógico organizado e com um mínimo de consenso. Mas, na prática, este consenso a nosso ver, ainda não foi obtido. Não há uma organização curricular definida como básica para ser desenvolvida pelas pré-escolas. Por outro lado, não existe uma política claramente definida a respeito de a educação pré-escolar precisar de um local determinado, com prédio e instalação de equipamentos específicos, ou ela poder ser ministrada em classes de educação pré-escolar, integradas no conjunto de prédios e instalações que atendam aos graus regulares de ensino. Qualquer opção que se faça acaba afetando os custos e o seu financiamento, seja ligada à formação dos professores, organização curricular ou prédios e instalações adequados.

A educação pré-escolar, que não pode ser confundida com ensino pré-escolar, tendo, portanto, objetivos mais amplos, pedagogicamente tem sido defendida como mais necessária aos filhos de trabalhadores de baixa renda, oriundos de ambientes pouco estimuladores e cul-

<sup>1</sup> Ver Fonseca, João Pedro. *Os Objetivos da pré-escola*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Faculdade de Educação da USP.

<sup>2</sup> Rosemberg, Fúlvia et alii. *Creches e pré-escolas*. São Paulo, Conselho Estadual da Condição Feminina, Nobel, 1985. Apud *Brasil, 1985*. Relatório sobre a situação social do país. Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Instituto de Economia, Unicamp, 1987 v. 2, p. 145.



turalmente carentes, como instrumento de estimulação e facilitação para o processo de aprendizagem que se desenvolve a partir da 1ª série do 1º grau. Seria um instrumento que asseguraria maior produtividade nas séries críticas do 1º grau, que são as séries iniciais, diminuindo os custos e favorecendo o processo de igualdade de oportunidades educacionais.

Mesmo que se admita que a ação das duas primeiras séries do 1º grau iguale os alunos já na terceira série — isto é, a partir da 3ª série já não se consegue distinguir comportamentos específicos transmitidos pela pré-escola — ainda assim se justifica sua existência, pois a questão mais crítica do 1º grau está na sua 1ª série e no desenvolvimento da maturidade necessária para o aprendizado da leitura e da escrita.

Dentro dessa perspectiva mais pedagógica, uma medida que poderá acelerar a implantação desse tipo de atendimento será sua inserção no sistema regular de ensino, funcionando como séries antecipatórias do ensino regular de 1º grau.

Essa é uma forma de tornar regular o ensino pré-escolar, garantindo-lhe um financiamento mais estável, já que será considerada parte integrante do 1º grau de ensino. Acrescente-se a essa perspectiva que a tendência moderna dos sistemas escolares, segundo G. Parkin, é eliminar os graus escolares integrando-os de tal forma que a clientela tenha uma escola à disposição sem interrupções, o que normalmente acontece nos sistemas que adotam as divisões em graus, que exprimem mais necessidades e carências administrativas que justificativas fundamentadas nos estudos das ciências humanas.

Observe-se que na última proposta de Constituição, verificada em setembro de 1987 (Anteprojeto Cabral II), a pré-escola e as creches são pensadas como meios eficazes para garantir o ensino gratuito. Aliás, essa mesma proposta Constitucional prevê a antecipação da faixa etária que permitirá a entrada no 1º grau de crianças com menos de 7 anos de idade. Tanto a antecipação da faixa etária quanto a vinculação ao ensino gratuito demonstram mais uma vez que a pré-escola é pensada pedagogicamente mais como séries propedêuticas ao 1º grau do que um grau de ensino com objetivos próprios e específicos.

Mas o objetivo que mais tem sido explorado refere-se ao caráter assistencialista da pré-escola. Basta ver sua inserção no Programa de Prioridades Sociais Básicas, do Governo federal. Convém observar que a pré-escola programada pelo Governo federal, dado o envolvimento de vários órgãos não ligados administrativamente à educação, acentua o caráter assistencialista da mesma.

“Na esfera federal, o MEC e o Ministério da Previdência e Assistência Social são os responsáveis diretos pela implantação de programas de creches e pré-escolas. Através da Coordenação de Educação Pré-Escolar (COEPRE), o MEC desenvolve o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, implantado em 1981, que se destina ao atendimento de crianças de famílias de baixa renda e na faixa etária dos 4 aos 6 anos. Outros órgãos federais que atuam nesse campo são: a Legião Brasileira de Assistência, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social e responsável por programas de atendimento às crianças de 0 a 6 anos, basicamente através de convênios com entidades filantrópicas e creches comunitárias; a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que atua através de Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs) de forma direta ou por meio de convênios com entidades particulares, e o antigo MOBRAL (agora Fundação Educar), que priorizou o atendimento às crianças de 4 a 6 anos da população de baixa renda.

Nas esferas estadual e municipal, as secretarias podem manter redes de pré-escolas diretamente ou através de convênios com o MEC. As creches estaduais e municipais geralmente se subordinam às Secretarias de Promoção Social (ou equivalente).

Um dos principais problemas apontados por educadores que se dedicam à questão da pré-escola é a falta de integração entre os vários órgãos públicos — federais, estaduais e municipais — que atuam nesse nível de ensino, pela falta de uma política educacional específica, ocasionando sobreposição de atendimento em alguns setores e ausência em outros, além de grande dispersão de recursos pelos inúmeros programas atualmente em andamento<sup>3</sup>.

Pensando isoladamente a pré-escola, observa-se, então, que sem objetivos claramente definidos, sem legislação adequada e sem uma política nacional, o reflexo negativo projeta-se sobre os órgãos administrativos que cuidam da mesma. E sem órgãos administrativos adequados, a integração de esforços se vê diluída, sem planejamento, coordenação e avaliação de seus resultados.

Ainda sobre estes diversos órgãos, é preciso que se diga que os mesmos estão umbilicalmente ligados ao objetivo social-assistencialista do Governo, inter-relacionando-se com os programas da merenda escolar que visam dar um mínimo de alimentação para as crianças atendidas. Em última instância, o que se quer é combater a miséria a que vem sendo submetida a população mais carente do País.

O assistencialismo, no caso da pré-escola e em outros, como o Programa da Merenda Escolar, dos CIEPS e dos PROFICs, na verdade visa proteger a infância da deterioração causada pelas péssimas condições de vida da população. Visa retirar das ruas uma legião de 36 milhões de menores carentes, cuja perspectiva de vida mais provável talvez esteja na delinqüência presente e futura.

Mas esta é uma luta inglória e fadada ao fracasso. É impossível que um contingente de 10% da população dominante de um país abra mão de suas regalias para atender aos interesses da maioria de pessoas carentes. A política assistencialista é urgente e deve ser adotada por todos, mas é um paliativo. Gera a dependência da população ao Estado, que tende a agir paternalisticamente, utilizando-a como amortecedor dos choques sociais.

No entanto, essa válvula de escape da pressão não tem o poder de iludir sobre a questão essencial: é a política salarial que gera a miséria. São as relações de produção no âmbito privado e estatal que geram a indigência, a miserabilidade e a pobreza<sup>4</sup>. A luta tem dois objetivos: a curto prazo, o assistencialismo; e a longo prazo, as mudanças estruturais na sociedade.

Isto aclara um pouco a questão das prioridades. Num quadro de carências crônicas, o sistema de financiamento deve ser orientado para atender aos que mais precisam, estejam onde estiverem: nas creches, nas pré-escolas, no 1º grau; e, secundariamente, no 2º grau e ensino superior. Um sistema de financiamento indiscriminado acaba fortalecendo ainda mais o poder dominante, intensificando o distanciamento entre as classes sociais e, sobretudo, acaba

<sup>3</sup> Brasil, 1985. op. cit. p. 145 e 146.

<sup>4</sup> Ver a respeito dessa questão, o estudo de Paro, Victor H. & Ferretti, Celso J. A escola de tempo integral: uma alternativa para o ensino público? GT: Educação e Sociedade, XI Encontro Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro, 1987.

sendo um crime contra os que rastejam e tentam levantar-se acima das condições de sua miséria absoluta. Quando os recursos financeiros não permitem atingir o ótimo, há que se fixar prioridades que sejam moralmente sustentáveis.

#### 4. Algumas tendências da pré-escola

Num período de 12 anos (1973-84), a matrícula na pré-escola, no Brasil, alcançou um índice de crescimento de 500%. Os maiores índices de crescimento verificaram-se na região Norte (1.128%), seguida das regiões Nordeste (971%) e Centro-Oeste (849%). Portanto, a expansão de vagas verificou-se, principalmente, nas regiões mais pobres<sup>5</sup>. As regiões Sul (497%) e Sudeste (324%) foram as que apresentaram menor taxa de crescimento. Apesar de a expansão da região Sudeste ter sido a menor, é a que apresenta maior número de matrículas, sendo responsável por 41,1% do total no País. As menores redes de pré-escola estão nas regiões Norte (5,1%), Centro-Oeste (6,8%) e Sul (12,5%). A região Nordeste, que é a mais pobre, participa com 34,5%, possuindo, portanto, a segunda rede de pré-escolas do País<sup>6</sup>.

A maior expansão se deu na rede municipal. A partir de 1980, a rede privada apresentou ligeiro decréscimo em sua participação na pré-escola, possivelmente como resultado do início da recessão econômica. "De toda forma, a rede particular ainda apresenta uma alta participação no total das matrículas da pré-escola - 34% em 1984"<sup>7</sup>.

Mesmo que as matrículas tenham crescido cinco vezes, a pré-escola só atende 10,4% dos alunos da faixa de 4 a 6 anos. "Isso mostra a precariedade da cobertura na medida em que 90% das crianças na faixa etária em questão se encontram fora da escola"<sup>8</sup>. A oferta de vagas concentra-se na faixa de 5 anos e mais, "ou seja, aquela que se aproxima da faixa de obrigatoriedade escolar"<sup>9</sup>.

Examinada a clientela por faixa de renda nas idades de 4 a 6 anos, verificamos que 63,4% da clientela provém de classes de rendimento mensal familiar até cinco salários mínimos. A faixa de mais de cinco salários mínimos representa 34,8% da clientela. Em 1982, a distribuição no Brasil era a seguinte:<sup>10</sup>

	(%)
Até um salário mínimo	12,2
mais de um a dois s./m.	18,8
mais de dois a cinco s./m.	32,8
mais de cinco s./m.	34,8
sem rendimento	1,2
sem declaração	0,5

Examinando-se a questão por regiões da clientela da pré-escola cujas famílias ganham até cinco salários mínimos por mês, verificamos o seguinte:

<sup>5</sup>Brasil, 1985, op. cit. p. 147.

<sup>6</sup> Ibid. p. 147.

<sup>7</sup> Ibid. p. 146.

<sup>8</sup> Ibid. p. 147.

<sup>9</sup> Brasil, 1985, op. cit. p. 147.

<sup>10</sup> Fundação IBGE. Departamento de Indicadores Sociais. *Anuário estatístico do Brasil*, 1984 p. 303.

Região	(%)
Norte	67,2
Nordeste	79,1
Sudeste	52,4
Sul	59,6
Centro-Oeste	57,8

Portanto, no Brasil a pré-escola está atendendo, predominantemente, às faixas da população de baixa renda, fato que se verifica com mais intensidade no Nordeste.

#### 5. Alguns aspectos do financiamento

Não existem dados financeiros das entidades que cuidam do atendimento da pré-escola em termos de Brasil. Pela matrícula, a responsabilidade pode ser assim definida entre os anos de 1973, 1977 e 1984:

Anos	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Particular (%)
1973	0,6	32,2	23,1	44,1
1977	0,5	26,4	26,4	47,1
1984	2,9	26,9	36,2	34,0

Fonte: MEC-SEEC. In: *Brasil*, 1985. op. cit. p. 148.

Portanto, os municípios são os que mais efetuam a matrícula na pré-escola, seguidos pelas escolas particulares e estaduais. Enquanto a rede municipal cresce, diminui a participação das entidades privadas.

Na esfera da União, não há possibilidade de se examinar os recursos despendidos na pré-escola, porque são agregados ao 1º grau de ensino. Há, portanto, necessidade de se reformular a agregação contábil da União.

No plano dos estados, existem dados desagregados por estados e regiões. A educação pré-escolar é um subprograma do programa de ensino de 1º grau. Os últimos dados de 1985 apresentavam a seguinte proporção entre as despesas com a pré-escola em relação ao total de dispêndios nos programas de ensino, em percentagens:

	(%)
Brasil	0,33
Norte	0,34
Nordeste	0,25
Sudeste	0,44
Sul	0,08
Centro-Oeste	0,22

Observe-se que esses dados são deficientes porque vários estados não apresentaram dispêndios desagregados na pré-escola, e possivelmente os incluíram nas despesas de 1º

grau<sup>11</sup>. O estado de São Paulo se inclui nesta categoria.

No caso dos municípios também não existem dados financeiros globais que expressem o investimento em pré-escolas no País. Na capital de São Paulo, com dados do SEADE, a pré-escola participou em relação ao total do dispêndio na função educação (excluída a cultura), com a seguinte percentagens em três anos, a saber<sup>12</sup>:

	(%)
1984	14,39
1985	15,69
1986	16,76
Média	15,61

Portanto, há uma tendência, no município de São Paulo, de aumentar o investimento na rede pré-escolar.

No caso das entidades privadas, não dispostos de dados financeiros em termos globais do País.

Há que se aperfeiçoar os registros de dados estatísticos da pré-escola, inclusive nos aspectos financeiros, desagregando os dados do ensino de 1º grau.

Os recursos públicos investidos na pré-escola são, principalmente, recursos orçamentários da receita geral de impostos.

Com a elaboração da nova Constituição e com a previsão de uma reforma tributária que privilegie mais estados e municípios, a pré-escola poderá receber um novo impulso em sua expansão. Com o aumento da receita de impostos dos municípios, que serão, pelas previsões, os mais aquinhoados, novos recursos financeiros estarão disponíveis e poderão ser alocados para as pré-escolas.

Uma das questões que têm preocupado os constituintes diz respeito à necessidade de se atribuir mais recursos financeiros para estados e municípios e, em consequência, novos encargos ou explicitação de encargos antigos cujos serviços são executados concorrentemente por outras esferas do poder público. E num processo de explicitação de encargos e serviços, a educação pré-escolar não poderá se esquecer, atribuindo-se claramente aos municípios a responsabilidade de atender à clientela reprimida dos filhos dos trabalhadores que anseiam por mais classes pré-escolares.

A criação de fonte específica de financiamento vinculada à pré-escola é muito difícil nesse momento, onde até a fonte específica do 1º grau, o salário-educação, que é prioritário, enfrenta dificuldades.

Em futuro próximo, com uma nova Constituição, que faça previsão da pré-escola, e com uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que explicita os objetivos da pré-escola, é possível que currículos mínimos e formação mínima de professores criem melhores condições para sustentar a ambição de haver uma fonte financeira específica para a pré-escola.

Até lá, resta continuar a luta integrada de educadores e população por mais pré-escolas e pela modificação das estruturas injustas da sociedade brasileira atual.

<sup>11</sup> Fundação IBGE, *Anuário est. do Brasil*, 1986 p. 197.

<sup>12</sup> Dados brutos fornecidos pelo SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo.

## A QUESTÃO DA CRIANÇA NA CONSTITUINTE

Carmen Maria Craidy - MPAS

A questão da criança na Constituinte tem variado muito desde o primeiro anteprojeto da Subcomissão, até o projeto da Comissão, o primeiro substitutivo do Relator Bernardo Cabral, e segundo substitutivo. Esta variação de um texto a outro deve-se à campanha movida por vários órgãos da sociedade civil, setores governamentais, Conselho da Mulher, Comissão Criança Constituinte, e isso demonstra que os Constituintes não ficaram indiferentes a esses movimentos.

Considero que o segundo substitutivo é o melhor em relação a essa questão específica, embora talvez não seja em relação a outras. Tenho a convicção de que as propostas sobre a criança tendem a se manter, se não todas, pelo menos a maior parte, porque a disputa está muito violenta em outros pontos e penso que não vai sobrar fôlego para briga nos aspectos que ferem menos interesses estabelecidos.

O texto já inova no preâmbulo, que faz uma referência à proteção especial à criança e ao adolescente nos seguintes termos:

"Os representantes do povo brasileiro, reunidos sob a proteção de Deus, em Assembléia Nacional Constituinte, afirmam o seu propósito de construir uma grande Nação baseada na liberdade, na fraternidade, na igualdade, sem distinção de raça, cor, procedência, religião ou qualquer outra, certos de que a grandeza da Pátria está na saúde e felicidade do povo, na sua cultura, na observância dos direitos fundamentais da pessoa humana, na *proteção especial à criança e ao adolescente*, na equitativa distribuição dos bens materiais e culturais. Afirmam, também, que esse propósito só pode ser obtido com o modo democrático de convivência e de organização estatal, com repulsa a toda forma autoritária de governo e a toda exclusão do povo do processo político, econômico e social" (grifo nosso).

Desde o Preâmbulo, a criança e o adolescente passam a ser uma questão fundamental da Constituinte, registrado também no capítulo II dos Direitos Sociais, que faz referência ao artigo VI, alínea 21. O artigo VI diz o seguinte: "Além de outros, são direitos dos trabalhadores: alínea 21 - assistência gratuita a seus filhos e dependentes, em creches e pré-escolas, de 0 a 6 anos de idade completos."

Se isso for aprovado, já fica assentado o direito de creche e pré-escola para os trabalhadores, como direito social, no Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização.

Isso tem grandes conseqüências, porque não é simplesmente aquela afirmação de que a empresa deve ter creches, etc., o que não caracterizaria um direito fundamental. Fica estabelecido como direito social e, isto, parece de grande alcance.

Depois, na "Organização do Estado", capítulo II, alínea 16, também isto nós conseguimos introduzir; foi uma emenda nossa. O artigo XXII diz o seguinte: "Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: direito tributário, orçamento, etc."; e na alínea XVI: "(...) normas de proteção à criança e à juventude." Isso também foi colocado por pressão do movimento A Criança e a Constituinte, que inclui como atribuição fundamental do Estado legislar sobre a questão da criança.

No parágrafo único, diz: "No âmbito da legislação concorrente, a competência da União prevalecerá sobre a dos estados e do Distrito Federal e dos estados sobre os municípios." É a hierarquização das competências. Então é competência, de todos os níveis do Estado, legislar sobre normas de proteção à infância e à juventude.

Na seguridade social, no art. 223, § 4º, há uma referência, que não é diretamente a questão da criança, mas de alguma forma diz respeito. É o seguinte: "O orçamento da seguridade social será elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pelas saúde, assistência e previdência social, obedecendo as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, sendo assegurado a cada área a gestão de seus recursos orçamentários."

Nos artigos da Seção I, da saúde, não há referência à criança, mas diz respeito à exigência de integração de diversos setores dentro da seguridade social. Esta integração também pode ter repercussão numa política sobre a infância.

Convém lembrar que, atualmente, tanto o Ministério da Previdência como o Ministério da Saúde têm programas voltados para creches. Não há dúvida de que a integração de ações dentro da seguridade terá de repercutir sobre a política nesse setor.

Depois, na Seção da Previdência Social, há também uma referência: "Os planos de previdência social atenderão, nos termos da lei, a: (...) Alínea IV: proteção à maternidade, notadamente à gestante."

Na Assistência Social, que é a seção 3 do mesmo capítulo, no art. 231, diz o seguinte:

"A assistência social será prestada, independentemente de contribuição à seguridade social, voltada para: I - proteção à família, à infância, à maternidade e à velhice. II - amparo às crianças e adolescentes carentes e autores de infração penal e a suas vítimas." No art. 232: "As ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social e dos estados, Distrito Federal, territórios e municípios, além de outras fontes, e serão organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I. descentralização político-administrativa definidas a competência normativa a nível federal e a execução dos programas a nível estadual e municipal. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis."

Então, o que já está falado na saúde volta na Previdência e na Assistência Social. Quer dizer, nas três seções, são afirmadas a descentralização e a integração comunitária, aspectos importantes numa política de creche.

No capítulo III da Educação, Cultura e Desporto, no art. 233, diz o seguinte:

"A educação, direito de cada um e dever do Estado, será promovida e incentivada com a colaboração da família e da comunidade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao seu compromisso com o repúdio a todas as formas de preconceito e de discriminação."

No parágrafo único, alínea IV: "Para a execução do previsto neste artigo serão obedecidos os seguintes princípios:

Atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade."

Isso também é novo. O capítulo da educação não fazia referência à creche ou à pré-escola, agora faz. Passa a ser atribuição da educação o atendimento em creche e pré-escola.

No art. 237: "A União, os estados, Distrito Federal e municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino: (...)

§ 2º: o municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, sem prejuízo da oferta que garanta o prosseguimento dos seus estudos."

Esta era também uma proposta da ANPEd, a prioridade do município dedicar-se à pré-escola e ao ensino fundamental, evitando que os municípios abram faculdades desnecessárias, quando o pré-escolar não é atendido.

O capítulo VII, Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, repete muitas coisas porque o movimento Criança e Constituinte ficou insatisfeito com as formulações dispersas e pressionou muito para que saísse um específico sobre a criança. Isto não ocorreu, mas no capítulo da família foram incluídas sugestões que vinham desse capítulo da criança, o que é um avanço, principalmente sobre a questão da pré-escola. Diz o seguinte:

Art. 257: "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão." É muito abrangente e não trata especificamente da pré-escola, mas a inclui.

Depois, no § 1º: "O Estado promoverá, conjuntamente com entidades não-governamentais, programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, obedecendo aos seguintes princípios:

I. maior percentual dos recursos públicos destinados à saúde será aplicado na assistência da saúde materno-infantil (portanto, diretamente à questão da criança);

II. serão criados programas de prevenção e atendimento especializado aos portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e de obstáculos arquitetônicos".

§ 2º: Do direito da criança e do adolescente à educação constará: alínea I - "A obrigatoriedade por parte do Estado da oferta de educação especializada e gratuita, a todas as famílias que o desejarem, em instituições como creche e pré-escola a criança de 0 a 6 anos."

Esta alínea é a que vai mais longe na questão porque estabelece a obrigatoriedade do Estado de oferecer creches e pré-escola gratuitamente, de forma especializada, a todas as famílias que o desejarem. Essa formulação foi a do movimento Criança e Constituinte totalmente assumida no segundo substitutivo da Relator Bernardo Cabral.

Se esse substitutivo passar, terá um alcance enorme, porque o direito à creche será constitucional. Toda família que desejar creche terá esse direito assegurado. Isso é uma revolução na política da criança no Brasil. Ainda que isso não seja cumprido num período próximo, como princípio estará firmado e terá que ter alguma influência na definição e implementação de políticas e esse respeito.

Esse parágrafo não tem só de ser defendido; depois de aprovado, será reivindicada com veemência sua aplicação, para o que serão oferecidos subsídios. Este é o objetivo desse seminário - analisarmos, nas políticas existentes e no conjunto de responsabilidades dispersas, qual a proposta mais viável, mas adequada e mais conseqüente para que se viabilizem esses princípios pelos quais se está lutando.

A alínea 7 diz: "Acolhimento sob forma de guarda à criança ou adolescente, órfão ou abandonado, estimulado pelo poder público com assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios na forma da lei." Depois vêm programas de prevenção e atendimento especializado a crianças e adolescentes dependentes de drogas:

§ 4º: "A adoção será assistida pelo poder público, na forma da lei, e também estabelecerá casos e condições de adoção por parte de estrangeiros."

§ 5º: "O filhos, independente da condição do nascimento, inclusive os adotivos, têm iguais direitos e qualificações."

Isso também foi uma vitória do movimento, porque havia uma formulação inicial na Subcomissão da Criança que depois apareceu no Projeto da Comissão, e que nós conseguimos derrubar, que dizia o seguinte: "O Estado estimulará, mediante incentivos fiscais e proteção especial, a adoção e acolhimento." Nós nos batemos muito contra o argumento de que a adoção deve ser estimulada por incentivos fiscais, porque ela é parte de uma motivação genuína da maternidade e da paternidade. Se quiserem estimular, que estimulem o acolhimento sob forma de guarda, o que assegura que a família de origem não perca seus direitos.

A igualdade de direito de todas as crianças, independentes da condição de nascimento, também é uma conquista muito grande, que não está na legislação em vigor e foi fruto também de uma luta específica.

§ 4º: "No atendimento dos direitos da criança e do adolescente, levar-se-á em consideração o disposto no inciso I do art. 232, além de assegurada a participação da comunidade." Isto inclui aquela visão de integração com a comunidade e de descentralização do atendimento.

Então, a descentralização, integração com a comunidade, prioridade do município e estado sobre a federação, na política de atendimento à criança pequena, estão consagradas constitucionalmente; parece que dificilmente a situação poderá reverter. O problema que se põe agora é como fazer isso.

Qual é a proposta de legislação ordinária e de política de operacionalização desses princípios? É um grande desafio que tem de ser respondido não só com reivindicação, mas com

pesquisas que possam fazer propostas mais adequadas, porque é uma questão complicada a operacionalização desses princípios.

No art. 257, § 2º, alínea III, Capítulo VII: "Do direito da criança e do adolescente à educação, constará:

I, a obrigatoriedade por parte do estado da oferta de creches e percentuais mínimos de recursos para a educação pré-escolar na forma da lei." Então, está consagrado que tem de haver recursos específicos, na forma da lei. Como isto está no capítulo da família, não se sabe como vai ficar, porque este capítulo foi enxertado pela pressão do movimento. Ele tem repercussão sobre a educação, mas há uma campanha muito forte para que não se mexa nesse capítulo porque ele está sendo considerado, por todos os movimentos sociais ligados à infância, como a jóia do projeto. Inclusive, há uma campanha entre os deputados para que não se apresentem emendas no capítulo da família. Está ficando mais ou menos consagrado que esse capítulo não deve ser emendado.

A regulamentação desses princípios, seguramente, vai ser supercomplicada. Então temos de começar já a pôr a cabeça para pensar para ver que propostas devem ser feitas.

Eu queria lembrar que a pressão é necessária e vale a pena, e acho que não é verdade que não se pode nada sobre a Assembléia Constituinte. Acho que se pode conseguir muita coisa, principalmente, se os movimentos sociais não entrarem na campanha da direita, de desmoralização da Constituinte. É verdade que a Constituinte é predominante conservadora; que é difícil assegurar inovações, mas, não é verdade que o substitutivo é pior que a Constituição vigente. Ele é, no mínimo, igual; pode ser que em algum ponto retroceda, mas na maioria avança ou fica igual. E é verdade também que as forças mais conservadoras do País estão interessadas em desmoralizar essa Constituinte. Eu acho importante a gente ter isso como parâmetro de reflexão.

#### NOTA

Essa palestra não foi escrita. Constitui-se numa fala sobre o segundo substitutivo do Relator para a Comissão de Sistematização da Assembléia Constituinte no momento da sua votação, da qual resultou o Projeto da Comissão de Sistematização.

O Projeto da Comissão de Sistematização consagrou todos os avanços referentes à questão da criança contidos no segundo substitutivo e mencionados na fala aqui transcrita.

Entretanto, na votação do Plenário algumas delas estão ameaçadas pelas propostas substitutivas apresentadas pelo grupo suprapartidário de direita batizado de "Centrão", que suprime as propostas de descentralização da política social e as referentes ao controle popular sobre as políticas sociais.

Suprime dois itens importantes referentes à pré-escola nos capítulos da Educação e da Família:

- atuação prioritária dos municípios na educação pré-escolar e no ensino fundamental;
- obrigatoriedade do Estado oferecer creches a todas as famílias que o desejarem; e referentes ao jovem:
- suprime a inimizabilidade até aos 18 anos e reformula, empobrecendo-o, o art. 264.

Há, entretanto, emendas e destaques que poderão recuperar os avanços suprimidos pelo substitutivo do Centrão.

No momento (19.4.88), está sendo votado o capítulo 6. Os avanços referentes à criança, que constavam dos capítulos anteriores, já foram consagrados nas votações do plenário.

A grande luta política sobre a criança se dará no Capítulo VIII, referente à ordem social, onde se deram as supressões acima referidas. Seria importante uma nova mobilização para que os mesmos possam ser recuperados.

## **POLÍTICA DE FINANCIAMENTO PARA CRECHES E PRÉ-ESCOLAS: RAZÕES POLÍTICAS E RAZÕES PRÁTICAS**

*Bônia Kramer - PUC/RJ e UERJ*

O objetivo deste estudo é apontar algumas razões políticas que fundamentam a necessidade de uma política consistente de financiamento para a educação pré-escolar. Ao desenvolver a análise, procuro trazer aspectos que possam contribuir para ampliar ou fortalecer a argumentação em defesa da democratização da educação de crianças de 0 a 6 anos, hoje, no Brasil, como parte do processo de democratização da educação e da sociedade brasileiras.

A exposição está organizada em três partes. Na primeira, explico os pressupostos teóricos que orientam minhas posições. Aqui, focalizo as principais áreas do conhecimento, sistematizando as contribuições relevantes que oferecem à análise da educação de crianças de 0 a 6 anos e à defesa dessa educação como direito das populações infantis de todas as classes sociais.

Na segunda parte, apresento as razões políticas que justificam o investimento e a política de financiamento para a educação nessa faixa etária. Com base nos pressupostos teóricos explicitados na primeira parte, procuro defender esse ponto de vista através da contestação de algumas teses defendidas por aqueles que negam a validade ou a prioridade de políticas de financiamento para creches e pré-escolas. Ao proceder a esses questionamentos, creio poder desvelar ou desmitificar alguns (pré)conceitos que têm estado presentes entre educadores, pesquisadores e/ou administradores contrários à expansão da educação pré-escolar, o que pode contribuir mais uma vez para fortalecer nossa argumentação política em defesa das creches e pré-escolas como direito.

Na última parte, enuncio dúvidas e indagações que tenho em relação às estratégias de obtenção dos recursos e aos tipos de financiamento que seriam mais adequados e viáveis, no momento atual, ou num futuro próximo. Oscilando entre fontes de financiamento ideais e formas factíveis, busco compartilhar minhas perguntas com vocês, entremeando-as com algumas apreciações de cunho bastante subjetivo, a partir da observação e convivência direta que tive com várias das modalidades descritas.

Estou certa de que mais do que respostas ou indicação de caminhos, o que trago são pistas e questões sobre as quais poderemos - de posse das contribuições dos colegas da mesa e do plenário - coletivamente, refletir e responder.

### 1. Por que educação para crianças de 0 a 6 anos? (marco teórico ou marcas políticas...)

Recorrendo aos estudos históricos da educação, constatamos que, no contexto brasileiro, apenas nos últimos 50 anos é que a educação passou a ser encarada como dever do Estado e direito de todos os cidadãos, situando-se, nesse aspecto em especial, a educação elementar de 4 anos de duração (a antiga escola primária). A partir de 1971, com a Lei nº 5.692, a educação básica foi prolongada de 4 para 8 anos de duração, passando o ensino de 1º grau – dirigido às crianças dos 7 aos 14 anos – a ser obrigatório em todo o Estado nacional, apesar de existirem hoje, ainda, quase oito milhões de crianças – 1/3 da população na faixa dos 7 aos 14 anos – fora da escola. A baixa qualidade do ensino, aliada à falta de vagas nas escolas em algumas regiões do país, são as maiores responsáveis por esse fato. A repetência e a evasão são uma constante na escola brasileira, e a obrigatoriedade dos 7 aos 14 anos, se bem que estabelecida em lei, não é, ainda, realidade para a maioria da população.

Se considerarmos, por outro lado, a história e a evolução do atendimento às crianças em idade pré-escolar, o quadro é ainda muito mais grave. Até muito recentemente, esse atendimento era visto como tendo caráter apenas médico e assistencial, e as esparsas iniciativas públicas estavam (e estão) imbuídas dessa tônica. Só a partir da década de 70 a importância da educação pré-escolar passou a ser reconhecida, e as políticas governamentais começaram a, incipientemente, ampliar o atendimento, em especial às crianças de 4 a 6 anos. No entanto, a pré-escola não é ainda reconhecida como dever do Estado, nem sequer em termos da legislação, o que, evidentemente, dificulta a expansão com qualidade da educação para este nível. Hoje, então, apenas 10% dos 24 milhões de crianças brasileiras de 0 a 6 anos recebem algum tipo de atendimento, incluindo-se aqui os dados das redes pública e privada. Deste percentual, 91,2% correspondem a vagas oferecidas para crianças na faixa de 4 a 6 anos, e apenas 8,8% para a faixa dos 0 a 3 (Brasil, 1987).

No atual momento histórico, portanto, é fundamental que se amplie a oferta de educação pré-escolar de modo a garantir o direito de acesso à pré-escola a todas as crianças de 0 a 6 anos. Evidentemente, o trabalho realizado no interior dessa pré-escola deve ter a qualidade necessária para que possa de fato beneficiar as crianças, aspecto que podemos aprofundar melhor a partir das contribuições provenientes da sociologia, da psicologia e da antropologia.

Por outro lado, estudos recentes da sociologia da educação destacam a estreita relação que existe entre educação e sociedade. A partir de uma análise crítica dos estudos e das discussões correntes na sociologia, é possível definir qual o papel que atribuímos à escola na sociedade brasileira e, ainda, de que maneira concebemos as crianças e os adultos que com elas trabalham e de que forma situamos nossa própria proposta pedagógica.

Entendo que a escola não tem o poder de mudar a sociedade mas, simultaneamente, ela não tem o mero papel de conservar mecanicamente essa sociedade. A escola, em todos os níveis, tem sim a função social de contribuir, junto com as demais instâncias da vida social, para as transformações necessárias no sentido de tornar a sociedade brasileira mais democrática.

Cabe dizer, ainda, no que se relaciona à educação pré-escolar, que não atribuo a ela o papel de evitar, por antecipação, os problemas da escola de 1º grau. Diferentemente dessa visão compensatória – que considero equivocada e discriminatória – e diferentemente, também, daqueles que não consideram a educação pré-escolar importante, tenho consciência dos seus limites e das suas possibilidades reais.

Por isso, reconheço na educação pré-escolar sua função pedagógica de favorecer o desenvolvimento infantil e a ampliação e aquisição de novos conhecimentos, referentes ao mundo físico e social, considerando como extremamente relevantes as contribuições que pode conferir à escola de 1º grau. Conceber a educação de crianças de 0 a 6 anos com tal função, além de perceber que ela tem o papel de garantir as condições de segurança, saúde e alimentação, é conceber as crianças como seres sociais, indivíduos que vivem em sociedade, cidadãos. Isso significa considerar, por um lado, que as crianças pertencem a classes sociais díspares e, como tal, têm – todas – direito de acesso à educação e aos conhecimentos da língua portuguesa, matemática, ciências sociais e naturais, sem negar, por outro lado, que possuem especificidades determinadas tanto pelo seu desenvolvimento psicológico quanto pelos contextos culturais heterogêneos em que estão inseridas.

Ora, os estudos provenientes da psicologia têm dado contribuições bastante relevantes, permitindo-nos conhecer o desenvolvimento infantil sob as perspectivas lingüística, sócio-afetiva e cognitiva. Essa informações são cruciais e delas derivam subsídios capazes de corroborar a importância de uma política de educação para crianças de 0 a 6 anos e, também, para iluminar a prática pedagógica – em todos os níveis – na medida em que dão orientação sobre o que e como as crianças aprendem. Tais estudos têm destacado:

- do ponto de vista sócio-afetivo – a importância de que a criança tenha um autoconceito positivo, construindo sua identidade à medida que amplia seu processo de socialização;
- do ponto de vista cognitivo – a necessidade de se levar em consideração o fato de que a criança constrói as noções e conceitos à medida que age, observa e relaciona seu corpo, os objetivos, o espaço, o tempo;
- do ponto de vista simbólico – a relevância, para o desenvolvimento infantil, das diferentes formas de representação verbal e não-verbal, de maneira significativa e contextualizada, em especial, a da linguagem que é básica no que diz respeito à expressão individual, ao processo de socialização (e à internalização do mundo social) e à construção da linguagem escrita.

Além disso, se os estudos históricos nos ajudam a situar a educação pré-escolar no contexto político mais amplo; se os estudos sociológicos orientam nossa definição sobre o papel da escola e da pré-escola; se, ainda, as pesquisas de cunho psicológico nos fornecem subsídios valiosos para planejar e desenvolver o currículo; a diversidade dos contextos sócio-culturais de vida das crianças exige que levemos em conta os estudos de caráter antropológico.

Isso implica reconhecer a heterogeneidade das populações infantis, não só por sua marca de classe social ou pelos momentos diversos do desenvolvimento psicológico, mas também porque os hábitos, costumes e valores presentes no seu contexto imediato interferem na sua percepção e inserção no mundo social.

Dessa forma, as relações estabelecidas entre os profissionais da escola, desses com as crianças, com as famílias e com a "comunidade" precisam ser norteadas por uma visão real da diversidade – rica em contradições – que caracteriza a sociedade e as escolas em geral, e as creches e pré-escolas, em particular. Essa diversidade, de um lado, nos coloca o desafio de buscar as alternativas necessárias para entender e atender às crianças, compreendendo-as a partir das suas experiências e condições concretas de vida. De outro lado, porém, reforça a importância do caráter educacional das ações com as crianças de 0 a 6 anos, dadas as modificações profundas nas formas de organização da sociedade brasileira nas últimas décadas,

não só nas áreas urbanas, mas também nas rurais, onde cada vez mais a tecnificação e a divisão social do trabalho e da propriedade se tornam uma constante e onde, portanto, têm-se processado significativas mudanças relativas aos papéis desempenhados pelas crianças no interior das famílias e nos contextos sociais que as envolvem. Se é verdade que "a proposta educacional para a creche enquanto contexto de socialização diverso do familiar ainda permanece em debate", como nos apontam Oliveira e Ferreira (1986), é também verdade que esse debate precisa ser aprofundado e ampliado a fim de que possa elucidar as alternativas concretas de ação pedagógica, em particular nas creches, mas também nas pré-escolas.

Destaquei esses pressupostos teóricos a partir das diferentes perspectivas - histórica, sociológica, psicológica e antropológica - não por ilusoriamente acreditar que é possível, neste momento, oferecer uma educação para todas as crianças brasileiras de 0 a 6 anos que contemple todos os requisitos apresentados. No entanto, mesmo admitindo que esta realidade não pode ser imediatamente conquistada, ela deve fornecer as diretrizes orientadoras da nossa ação política. Como horizonte, não antevejo, portanto, uma educação qualquer para as crianças de 0 a 6 anos mas, ao contrário, defendo uma educação *de qualidade*, o que coloca a necessidade premente de políticas tanto de financiamento quanto de formação de recursos humanos, capazes de prover as condições imprescindíveis para implementar a educação pré-escolar que interessa às populações infantis brasileiras, em particular as das classes populares.

Esses pressupostos ajudam, então, a confirmar minha posição política de que o acesso à educação pré-escolar (entendida como vagas em creches e pré-escolas) é *direito* dos cidadãos e cidadãs de 0 a 6 anos, de todas as classes sociais e que é, portanto, dever do Estado garanti-la, com a quantidade e qualidade necessárias para que a educação possa verdadeiramente ser adjetivada como democrática.

## 2. Por que políticas de financiamento para a educação de crianças de 0 a 6 anos?

A fim de explicitar mais claramente as razões que justificam os investimentos na educação das crianças de 0 a 6 anos, analiso agora pelo menos três tipos de argumentação comumente levantados por aqueles que a contestam. Procuo, assim, em primeiro lugar, contrapor-me aos que apontam para a falta de comprovação empírica quanto ao retorno da atuação pré-escolar em termos do desempenho posterior, na escola de 1º grau. Em seguida, tento superar os critérios economicistas daqueles que indagam se é válido investir no pré, antes que a demanda da população de 7 a 14 anos esteja atendida. Por último, busco questionar as idéias dos que reconhecem a importância do atendimento às crianças do ponto de vista meramente assistencial e como estratégia para liberar a mão-de-obra feminina para o mercado de trabalho sem, no entanto, conferir-lhe qualquer caráter pedagógico.

Enquanto analiso, à luz dos pressupostos teóricos, as três "teses" mencionadas, tento explicitar as falácias contidas em cada uma delas e, ao mesmo tempo, explorar algumas decorências ou nuances dos meus próprios pressupostos.

2.1 "Por que investir na pré-escola se não está provada, empiricamente, sua influência positiva no desempenho das crianças na escola de 1º grau?"

A fim de demonstrar a inconsistência desta tese, pode-se recorrer a níveis ou ângulos diversos de análise.

O primeiro nível diz respeito às dificuldades encontradas por *pesquisas* dessa natureza, tanto de ordem metodológica quanto financeira. Do ponto de vista metodológico, é preciso registrar que os estudos sobre o impacto da pré-escola na escola de 1º grau - como os estudos longitudinais em geral - enfrentam problemas referentes à continuidade, gerados pela freqüente dispersão no 1º grau da população tomada como amostra na pré-escola. Por outro lado - e essa é, a meu ver, a dificuldade maior -, a delimitação dos fatores intervenientes é tarefa nada simples, pois exige a distinção entre as influências sócio-econômicas, seja das famílias de origem das crianças, seja das pré-escolas e escolas em questão, e as influências pedagógicas, relativas ao trabalho escolar sistemático, entrave nem sempre possível de solucionar metodologicamente. Ainda que, por hipótese, esses impasses fossem superados, uma "comprovação empírica" fidedigna deveria também comparar o desempenho escolar de crianças que freqüentaram pré-escolas com o de crianças que não as freqüentaram, o que traria outros problemas sérios relativos ao isolamento de variáveis econômicas, sociais e culturais. É verdade que há algumas pesquisas<sup>1</sup> sobre o impacto que comprovam a influência positiva da pré-escola no 1º grau, outras que a negam. Na minha avaliação, entretanto, nenhuma delas consegue resolver esses e outros impasses metodológicos satisfatoriamente.

À lado dos desafios de ordem qualitativa, há que se considerar, ainda, a exigência de estudos quantitativos para que se possa falar com convicção em "comprovação empírica" do impacto positivo ou negativo da pré-escola no 1º grau. Este fator, além de também provocar numerosas dificuldades metodológicas, requer recursos nem sempre (na verdade, quase nunca) disponíveis.

Por ora, arrisco-me a afirmar que tais barreiras financeiras mas, principalmente, as metodológicas dificilmente poderão ser vencidas e que, de uma ou de outra forma, os resultados de estudos sobre a eficácia da pré-escola no rendimento escolar posterior estarão sempre sujeitos a ressalvas. Assim, é preciso alertar que, por exemplo, aquelas pesquisas ou avaliações que simplesmente registram se as crianças freqüentaram, ou não, creches ou pré-escolas, não nos informando sobre o tipo de trabalho pedagógico nelas desenvolvido, na verdade pouco contribuem para o avanço da discussão, pois nada nos dizem sobre a qualidade da educação recebida.

O segundo nível de análise ou questionamento da "tese" que destaca a falta de "provas" quanto à relação direta entre os custos da educação pré-escolar e os benefícios para o 1º grau pertence ao âmbito das *políticas públicas*. Assim, para situar mais amplamente a questão é preciso redimensioná-la e contextualizá-la, indagando: como se pode comprovar empiricamente o impacto do pré no 1º grau, se as redes de educação de crianças de 0 a 6 anos são tão deficitárias em termos de recursos humanos e materiais, principalmente devido à inexistência de políticas de financiamentos?

Como se pode, então, afirmar que a educação de crianças de 0 a 6 anos não influencia positivamente a escola de 1.º grau, se os recursos existentes são irrisórios, quer para garantir a cobertura, quer para fornecer às pré-escolas as condições materiais essenciais para um trabalho de qualidade, quer, ainda, para qualificar e remunerar dignamente os recursos humanos, principalmente os professores e supervisores?

<sup>1</sup> Dentre esses estudos, podem-se citar: Filp et alii (1984); Pozner (1982) e IDRC (1981).



Tal exigüidade de recursos trouxe-nos recentemente programas de expansão de "baixo custo" (leia-se baixa qualidade), tais como: o Projeto Casulo (sem remuneração de pessoal nem vinculação trabalhista); o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar (com duas modalidades: uma em que o MEC estabelecia convênios com as SECs para implantar classes com 100/120 crianças, sem materiais pedagógicos e usando as mães como mão-de-obra barata; outra, em que o Mobral atuava diretamente em convênios, utilizando recursos voluntários da população); as creches domiciliares de nítida conotação demagógica e assistencialista (Franco, 1983; Rosemberg, 1986), e outros.<sup>2</sup>

A tese quanto à falta de provas empíricas nos empurra, assim, para um labirinto: sem os recursos necessários não é possível implementar creches nem pré-escolas com qualidade; sem qualidade, as pré-escolas ficam impossibilitadas de comprovar sua eficácia; e assim sucessivamente...

Mas se as políticas de financiamento fomentadoras de uma educação pré-escolar de qualidade serão capazes de possibilitar, no futuro, contribuições válidas para o 1º grau, deve sempre ficar claro que a resolução dos problemas do 1º grau passa necessariamente pela transformação das políticas de ensino do 1º grau, incluindo a ampliação das verbas a ela destinadas, a qualificação dos recursos humanos, a melhoria das condições de trabalho (livros, métodos, material didático), e a valorização do magistério (salários, planos de carreira, etc).

Essa questão nos traz ao terceiro nível de análise da tese proposta, que se refere ao *papel social e político* da educação de crianças de 0 a 6 anos. Partindo de minha própria argumentação precedente, e negando-a dialeticamente, quero defender aqui a seguinte posição: mesmo que a educação de crianças com menos de 7 anos se mostre inteiramente ineficaz na melhoria do seu rendimento escolar, ainda assim essa educação deve ser universalizada, garantindo a todas as crianças um serviço seguro que atenda às necessidades alimentares e sanitárias, mas que, em especial, desempenhe o seu papel pedagógico. Reconheço o quanto é difícil obter a concordância com essa idéia principalmente por parte dos educadores e, em particular, os do meio acadêmico, que têm sistematicamente rechaçado a importância do trabalho educativo nesta faixa etária.

Mas como procurei demonstrar aqui, pessoalmente e com base em inúmeros trabalhos científicos que atestam a relevância de intervenções educacionais de qualidade, nos primeiros anos de vida das crianças, penso que a pré-escola pode dar contribuições significativas ao 1º grau. No entanto, considero que do ponto de vista das políticas de financiamento, o argumento mais importante é o da justiça social, o do direito social. Em nome desse direito é que devemos afastar as hipóteses do tipo custo-benefício, e solidificar a defesa de políticas de financiamento para creches e pré-escolas que, democraticamente, favoreçam um trabalho de qualidade para as populações infantis.

2.2 "Por que investir na educação de crianças de 0 a 6 anos se 1/3 da demanda existente de 7 a 14 anos ainda está fora da escola?"

A argumentação que pode constatar essa segunda questão já foi por mim apresentada

<sup>2</sup> Não devemos, é verdade, minimizar as contribuições reais que alguns desses programas forneceram e o avanço relativo da política do "baixo custo", mas também não podemos, ao contrário, deixar de denunciar suas profundas limitações. A esse respeito, ver Souza & Kramer (1987).

em outro momento, mas penso ser conveniente registrá-la novamente, redimensionando o contexto atual em que essa discussão se desenvolve, ou seja, a busca de alternativas políticas de financiamento para creches e pré-escolas que deverão advir da nova Carta Constitucional e da legislação complementar.

Nesse sentido, "a prioridade política em termos educacionais hoje é a escola de 1º grau, o acesso a ela e a permanência nela das crianças das classes populares com a garantia da aquisição dos conhecimentos sistematizados. A escola pública, universal e gratuita – direito de todos os cidadãos – precisa tornar-se de fato de todos. No entanto, a nossa luta presente e imminente para que se torne efetiva a escola de 1º grau não é contraditória com a necessidade de que a médio ou mesmo curto prazo conquistemos a educação pública para todas as crianças de 0 a 6 anos (...). A defesa, então, de uma educação pública para crianças menores de 7 anos se soma à defesa da escola pública de 1º grau e fortalece, ainda, nossa reivindicação por mais verbas para a educação, em todos os níveis, como condição para torná-la acessível para todos" (Kramer, 1986, p. 78)<sup>3</sup>

É importante explicitar que, ao defender a obrigatoriedade do Estado de oferecer esse serviço, entendo que deve ser facultativa às famílias a decisão quanto a efetivar ou não a matrícula, o que coloca uma diferença qualitativa em relação à obrigatoriedade do 1º grau.

Considero, portanto, que a falta dos recursos financeiros não pode ser utilizada como álibi para negar a importância da educação pré-escolar. A nova Carta Constitucional e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional devem, necessariamente, apontar uma direção política democrática; nesse sentido, a democratização da educação de crianças de 0 a 6 anos se coloca também como fundamental, e a luta por sua consolidação é parte inerente à luta mais ampla da sociedade brasileira por condições de vida mais justas e igualitárias. A inexistência de verbas não pode nos levar, portanto, a condenar a prioridade política da educação das populações de 0 a 6 anos e a necessidade de sua democratização. Esse estratagema é frequentemente utilizado pelos órgãos governamentais: o MEC, por exemplo, nos anos 1980/81, ao lançar o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, tentou defender a "teoria" (na verdade, discurso) de que a pré-escola tinha "objetivos em si mesma" e, como tal, não estava comprometida com o 1º grau. Por trás desse discurso encontrava-se a intenção de justificar a expansão da pré-escola, a baixo custo, dada a exigüidade dos recursos que lhe eram destinados...

Assim, os entraves financeiros para a operacionalização de creches e pré-escolas não devem frear o avanço das políticas mas, contrariamente, são as políticas que devem fornecer a direção para que se possa gradativamente enfrentar os problemas e superá-los. Dessa forma, mesmo que a escola de 1º grau não esteja ainda universalizada, devemos concordar com Ana Maria Poppovic quando diz que "não há razão para deixar de recomendar vivamente um atendimento maciço pré-escolar para as crianças das camadas populares brasileiras" (Poppovic, 1984, p. 56).

Mais uma vez, o fundamento básico é o do direito social.

<sup>3</sup> Na versão original, o artigo menciona "pré-escola", termo que aparece aqui substituído por "educação de crianças de 0 a 6 anos", forma que considero mais apropriada.

## 2.3 "Creches e pré-escolas, sim, mas com finalidade assistencial?"

Os defensores do terceiro argumento admitem, por sua vez, a necessidade de se dar atendimento às crianças de 0 a 6 anos, mas sem atribuir-lhe caráter educacional. Muitos de nós freqüentemente nos deparamos com críticas de colegas e educadores que sugerem "deixa essa história de pré-escolar para os psicólogos e assistentes sociais" ou mesmo: "nós já temos muitos problemas na área da educação", e ainda: "o que as famílias precisam é de creches, e isso não tem nada a ver com educação".

Pode-se constatar que tais afirmações vêm, em geral, conjugadas com a denúncia da falta de comprovação empírica quanto ao impacto do pré no 1º grau, e, também, com a não-universalização do 1º grau. Penso, no entanto, ser pertinente tecer algumas considerações específicas em relação à idéia de que o pré para as crianças é apenas assistencialmente necessário, e que sua função básica é viabilizar a liberação da mão-de-obra feminina para o mercado de trabalho, embora saiba que o tema é controverso no que se refere particularmente às creches.

Em primeiro lugar, podemos indagar: a identificação da função social da pré-escola apenas com o seu caráter assistencialista não privilegia os aspectos econômicos em detrimento dos sociais e políticos? Ou, dito de outra forma: se as creches e pré-escolas visam eminentemente liberar as mulheres para o mercado de trabalho, para a lógica do Estado capitalista não interessará expandir o atendimento às crianças de 0 a 6 anos apenas quando houver oferta excessiva, ou pelo menos suficiente, de emprego?

Ora, sabemos que a expansão da escolaridade, em geral, e o surgimento das creches e pré-escolas, em particular, historicamente obedeceram às transformações nas formas de organização da sociedade e à nova divisão social do trabalho instaurada com a urbanização, a industrialização e o capitalismo, no século XVIII.

Por outro lado, a ampliação do atendimento às crianças de 0 a 6 anos pode ser constatada, nos países centrais, principalmente no período subsequente à II Guerra Mundial, como resposta às exigências do mercado de trabalho que, a partir daquele momento, naqueles países, não pôde mais prescindir da mão-de-obra feminina. No entanto, em países periféricos, como o Brasil, onde o modelo político beneficia o capital em detrimento do trabalho, além de favorecer as políticas econômicas aviltando as políticas sociais, e onde a escassez de emprego é uma realidade, a argumentação de que o atendimento às crianças de 0 a 6 anos visa somente liberar mão-de-obra para o mercado não pode servir para impedir a universalização desse serviço ao invés de promovê-la?

Pisamos aqui em terreno duvidoso e pantanoso, e essa dificuldade me faz supor ser talvez mais adequado defender a necessidade de financiamento para creches e pré-escolas como parte da estratégia política de mudança na direção das prioridades, de maneira a que se venha a privilegiar o social, e não apenas o econômico. Isso porque enquanto, de um lado, para a ótica de um modelo capitalista, dependente e concentrador de renda, o crescimento econômico e a riqueza de uma minoria sobrepõem-se aos interesses da maioria da população, de outro lado, conforme destacam Oliveira e Ferreira (1986, p. 41), "o histórico da reivindicação da população por creches tem demonstrado que, nos grandes centros urbanos brasileiros, onde movimentos populares são mais atuantes como mecanismos de pressão política, aquela reivindicação tem-se intensificado nos últimos anos e adquirido conotações novas, saindo da postura de aceitação do paternalismo estatal ou empresarial e exigindo a creche como direito do trabalhador.

Assim, o direito social dos cidadãos – trabalhadores, trabalhadoras e crianças de todas as classes sociais – a creches e pré-escolas de qualidade, que exerçam seu papel educacional, é que, mais uma vez, representa a principal razão política que pode fortalecer nossos próprios argumentos e nos ajudar a pressionar e conquistar políticas de financiamento capazes de garantir consistência e continuidade de recursos para o setor.

Em segundo lugar, é preciso notar que a defesa do caráter exclusivamente assistencial da pré-escola, ao lado de desconsiderar os aspectos sócio-políticos, nega, também, as contribuições da psicologia e da antropologia, e acaba por ratificar propostas de baixa qualidade para as crianças das classes populares. Assim fazendo, termina por admitir que o atendimento às populações infantis mais pobres seja relegado – novamente por falta de recursos – a creches e pré-escolas com precárias condições materiais e aos cuidados de "paraprofissionais" ou "leigos" sem qualificação nem remuneração condignas para o desempenho de sua tarefa.

Através dos três conjuntos de questões analisados, espero ter deixado claro meu ponto de vista de que a falta de políticas para a infância – integrando as áreas da saúde, da assistência social e da educação, mas priorizando a última – aliada à falta de políticas específicas de financiamento é que geram as ambigüidades das argumentações com freqüência formuladas na direção contrária à democratização das creches e pré-escolas com caráter nitidamente pedagógico. Por outro lado, é o reconhecimento da criança de 0 a 6 anos como cidadã, com direito de acesso à educação, e do dever do Estado de garantir esse acesso que justifica a necessidade de políticas de financiamento.

Entretanto, a fim de que esse serviço possa reverter em benefícios para o 1º grau, as políticas de educação para crianças de 0 a 6 anos devem-se articular às políticas de ensino de 1º grau. Concordo, assim, com Maria Malta Campos quando ela propõe "incluir a creche entre os demais serviços educacionais, ao lado da pré-escola, e ambas virem mencionadas na parte do texto constitucional dedicado à educação" (Campos, 1986, p. 61). Essa vinculação acarreta conseqüências importantes no que diz respeito a propostas educacionais e curriculares, mas tais aspectos extrapolam os limites desse debate.

Por ora, é preciso observar que se consigo obter uma relativa clareza sobre as razões políticas e sociais que justificam a necessidade de financiamento para creches e pré-escolas, a origem desse financiamento e as formas de sua operacionalização me trazem profundas dúvidas e indagações que procuro apresentar a seguir.

### 3. Como viabilizar uma política de financiamento para creches e pré-escolas? Que fontes representam financiamento sistemático, descentralização do poder e progressiva equalização?

As possíveis fontes de financiamento para creches e pré-escolas consistem, no momento atual, em: i) participação direta de órgãos públicos e empresas privadas, mantendo creches e pré-escolas nos locais de trabalho para os filhos de funcionários; ii) obrigatoriedade dos municípios de investirem 25% de sua receita de impostos no ensino de 1º grau e na educação pré-escolar; iii) estabelecimento de fontes específicas de recursos a nível federal (fundos especiais). Análise, sucintamente, cada uma dessas possibilidades, levantando as razões práticas que, ao lado das razões políticas apresentadas, podem contribuir para nossa definição, ao longo do debate, da ou das alternativas mais apropriadas neste momento.

## 3.1 Manutenção de creches e pré-escolas por empresas privadas e órgãos públicos

A garantia de creches e pré-escolas nos locais de trabalho não é reivindicação recente, mas adquire grande intensidade a partir da organização dos movimentos de mulheres, nos últimos anos (Rosemberg, 1984). A importância de se conquistar esse serviço para as crianças de 0 a 6 anos, é indiscutível (Teles, Medrado e Gragnani, 1986), como é também inegável o avanço político dessa luta que, de um lado, passa a considerar, mais recentemente, o direito dos filhos de funcionárias e funcionários, evitando a restrição da oferta de emprego às mulheres e que, de outro lado, defende o papel educativo do atendimento às crianças de 0 a 6 anos e não apenas o de guarda, por considerá-las como cidadãs (CNDM, 1985). Nesse sentido, o Grupo de Trabalho de Educação Pré-Escolar, nos Comentários sobre o Projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização do Congresso Nacional, propõe que seja incluído no Capítulo II, referente aos direitos sociais, do Título II (Os direitos e as liberdades fundamentais):

"Garantia de educação e assistência, pelo empregador, aos filhos e dependentes dos empregados, pelo menos até seis anos de idade, em creches e pré-escolas, nas empresas privadas e órgãos públicos" (ANPEd/GT Educação Pré-Escolar, p. 2, mimeogr.)<sup>4</sup>

A meu ver, o direito reconhecido e o serviço prestado pelas empresas privadas e órgãos públicos significam possibilidade real de ampliação das vagas e, como tal, devem ser generalizados e fiscalizados pelo Estado, prevendo-se, ainda, os mecanismos de participação da população no seu controle e gestão. No entanto, há uma polêmica relativa à prestação de serviços educacionais pelas empresas privadas que deveria merecer nossa atenção durante o debate. Velloso, discutindo o ensino de 1º grau e o salário-educação, assim se posiciona sobre essa questão:

"Os novos dispositivos legais deverão vedar, às empresas, o uso de recursos do salário-educação para manter estabelecimentos próprios de ensino e para indenizar as despesas realizadas por seus empregados ou por seus filhos em escolas particulares. Deverão igualmente vedar aos governos o emprego desses recursos para a compra de vagas em escolas privadas. Por outro lado, deve-se ter o cuidado de não ferir direitos adquiridos nem de provocar a interrupção de estudos de alunos atualmente matriculados na rede privada (...)" (Velloso, in Mello, 1985, p. 60).

Melchior, ao contrário, entende que

"O emprego de recursos em bolsas de estudo para alunos 'fantasmas' e a criação de empresas especializadas em burlar a alocação destes recursos é crime e, portanto, é um problema de aplicação do Código Penal, principalmente nos responsáveis pelas empresas privadas. A questão, no caso, exige maior fiscalização dos órgãos administrativos(...) O que não se pode aceitar é a efetivação de outro erro: retirar das empresas a possibilidade de aplicar os recursos em escolas privadas para ajudar os alunos carentes, dando-os para o Estado" (Melchior, 1983, p. 9)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> A proposta do GT foi a de inserir "educação", já que no texto original a Comissão só menciona "assistência".

<sup>5</sup> O autor refere-se aos recursos do salário-educação.

Se a polêmica se instala no caso do ensino de 1º grau, ela é ainda mais pertinente no que diz respeito à manutenção de creches e pré-escolas. Mesmo reconhecendo a especificidade da educação pré-escolar e a impossibilidade prática de descartarmos a participação das empresas neste setor como fonte de financiamento importante, há que se ter o cuidado dessa estratégia não diminuir a pressão política sobre as instâncias públicas, em busca de fontes mais distributivas e equalizadoras a toda a população infantil. Enfim, esse problema deve merecer uma análise cautelosa não só em relação à manutenção pelas empresas de creches e pré-escolas próprias mas, principalmente, em relação à compra de vagas em creches e pré-escolas particulares.

## 3.2 Obrigatoriedade para os municípios investirem 25% de sua receita no ensino de 1º grau e na educação pré-escolar

Para análise dessa alternativa tomo, como ponto de partida, os Comentários sobre o Projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização do Congresso Nacional, elaborados pelo Grupo de Trabalho de Educação Pré-Escolar da ANPEd, em 17 de julho de 1987.

Nesses comentários são apresentadas, entre outras, as seguintes sugestões:

a) que seja da competência dos estados e municípios a legislação, implantação e implementação da educação pré-escolar, além do ensino básico médio (Título IX - De Ordem Social - Capítulo III - Da Educação e Cultura - art. 378, § 2º);

b) que a educação pré-escolar seja incluída como prioridade ao lado do ensino fundamental, de modo que os municípios só passem a atuar em outros níveis quando suas necessidades de educação pré-escolar, e não só de ensino fundamental, estejam atendidas (Título IX - Da Ordem Social - Capítulo III - da Educação e Cultura - art. 378, § 4º).

c) que os municípios apliquem não menos de 25% da sua receita de impostos não só no ensino obrigatório, mas também na educação pré-escolar (Título IX - De Ordem Social - Capítulo III - Da Educação e Cultura - art. 379, § 3º).

As principais razões que originaram tais propostas de reformulação foram, por um lado, evitar que os municípios fiquem omissos quanto à educação da criança de 0 a 6 anos e, por outro, mencionar "educação pré-escolar" e não apenas "pré-escola" como forma de explicitar a inclusão das creches nessa modalidade.

Considero importante referendar a proposta de que os municípios destinem 25% de sua receita de impostos ao ensino obrigatório e à educação pré-escolar. No entanto, esse aspecto me suscita algumas ponderações que talvez mereçam ser objeto de discussão.

Em primeiro lugar, é preciso lembrar que para que tal medida seja efetiva, distributiva e, portanto, progressiva a nível de uma política de financiamento para creches e pré-escolas, ela está condicionada a uma reforma tributária que garanta recursos mais significativos a todos os municípios. Pode-se indagar aqui se a reforma tributária que se anuncia na nova Carta Constitucional será suficiente para prover as necessidades de universalização da educação a todas as crianças de 0 a 6 anos, além de outros serviços urgentes. Arrisco-me, por ora, mesmo sem apresentar uma análise quantitativa, a dizer que não.

Em segundo lugar, cabe destacar que essa política deverá estabelecer mecanismos capazes de superar o risco de manter os municípios mais pobres com menos recursos, o que evidentemente beneficiaria a concentração de renda e a manutenção da desigualdade.

## Referências Bibliográficas

ANPEd/Grupo de Trabalho sobre Pré-Escola. Comentários sobre o Projeto de Constituição Aprovado pela Comissão de Sistematização do Congresso Nacional. São Paulo, jul. 1987. mimeogr.

BRASIL, MEC/SEEC. Sinopse estatística da educação pré-escolar. Brasília, 1986.

BRASIL/MEC. Políticas e diretrizes para a educação pré-escolar (versão preliminar). Rio de Janeiro, 1987 mimeogr.

CAMPOS, M.M.M. A Constituinte e a educação da criança de 0 a 6 anos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo (59): 57-65, nov. 1986.

FILP, J. et alii. Efeito da educação pré-escolar formal sobre o rendimento escolar de crianças ao final do primeiro ano básico; um estudo de acompanhamento no Chile. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, (49): 15-25, maio 1984.

FLETCHER, P.R. & CASTRO, C.M. Os mitos, as estratégias e as prioridades para o ensino de 1º grau. *Educação e Realidade*. 11 (1), jan/jun. 1986.

FRANCO, M.A.C. *Da assistência educativa à educação assistencializada* – um estudo de caracterização e custos de atendimento a crianças carentes de 0 a 6 anos de idade. Rio de Janeiro, UNICED/CNRH, 1983 (Relatório de Pesquisa.)

IDRC. Preventing School Failure: the relationship between preschool and primary education. Proceedings of a workshop on preschool research help in Bogotá. Colombia, 26-29 May 1981.

KRAMER, S. O papel social da pré-escola. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo (58): p. 77-81, ago. 1985.

MELCHIOR, J.C.A. *O financiamento da educação no Brasil*: algumas questões atuais. *Em Aberto*. Brasília, 2 (14) abr. 1983.

\_\_\_\_\_. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo, EPU, 1987.

OLIVEIRA, Z.M.R. & FERREIRA, M.C.R. Propostas para o atendimento em creches no município de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo (56): 39-65, fev. 1986.

POPPOVIC, A.M. Em defesa da pré-escola. *Cadernos de Pesquisa*, (50): 53-7, ago. 1984.

POZNER, P. El impacto del pre-escolar en los niños de sectores populares. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo (42): 63-78, ago. 1982.

ROSEMBERG, F. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil – o caso da creche. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo (51): 73-9, nov. 1984.

\_\_\_\_\_. Creches domiciliares: argumentos ou falácias. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo (56): 73-81, fev. 1986.

ROSEMBERG, F. et alii. Creches e pré-escolas. São Paulo, Nobel, Conselho da Condição Feminina de São Paulo, 1985.

SOUZA, S.J. & KRAMER, S. Avanços, retrocessos e impasses da política de educação pré-escolar no Brasil: Texto apresentado à X Reunião Anual da ANPEd, 1987. mimeogr.

TELES, M.A.A.; MEDRADO, M.A. & GRAGNANI, A.M.C. Creches e berçários em empresas privadas de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo (57): 39-54, maio 1986.

VELLOSO, J.R. O financiamento da educação na transição democrática. In: Mello, G.N., org. São Paulo, Cortez/ Autores Associados, 1985 p. 44-72.

## A EDUCAÇÃO DA CRIANÇA PEQUENA, A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO E A UNIVERSIDADE

Fúlvia Rosemberg – FCC

Uma avaliação das políticas de atendimento à criança pequena, no Brasil, não iria divergir, em muito, daquelas que vêm sendo efetuadas em outros setores de intervenção do Estado na área social.

Assim é que, em linhas gerais, é possível afirmar que a intervenção do Estado na área de atendimento à criança de 0 a 6 anos tem sido insuficiente, assistencialista, emergencial, fragmentada, centralizada (burocrática e financeiramente) privilegiando o repasse de recursos em detrimento de uma ação direta e oferecendo um serviço de baixa qualidade, o que reflete a ausência de uma política coerente e integrada.

De modo geral, as tentativas de compreensão desta situação operam no nível da análise da correlação de forças entre a pressão exercida pelas camadas populares, clientela desses serviços, e a disposição para transformação política do Estado em responder a esta pressão.

Ora, as interações frequentes que temos tido – graças à existência, na Fundação Carlos Chagas (FCC), de um dos raros núcleos de pesquisa sobre educação da criança de 0 a 6 anos<sup>1</sup> – com técnicos da administração pública e setores da sociedade civil levaram-me a repensar os níveis em que operam as determinações políticas das carências percebidas e procurar refletir sobre as articulações entre poder público, clientela e produção de conhecimento. No momento, avanço, provisoriamente, dois postulados:

1) mesmo que por um passe de mágica a criança pequena fosse priorizada, não contamos ainda com um corpo de conhecimentos e uma prática de debate político-ideológico suficientemente desenvolvidos para implantar uma política integrada e adequada de atendimento a essa criança;

2) mesmo na conjuntura atual – diante das opções políticas que não priorizam a criança de 0 a 6 anos – seria possível imaginar uma intervenção mais adequada do Estado se o corpo de conhecimentos e o debate político-ideológico sobre educação da criança pequena estivessem mais desenvolvidos e articulados.

<sup>1</sup>O núcleo de pesquisa sobre creche da Fundação Carlos Chagas conta com a participação, além da autora deste texto, de Maria M. Malta Campos e Sylvia Cavasin.

Antes de pormenorizar esta análise, gostaria de insistir enfaticamente que minha posição não significa privilegiar o conhecimento em detrimento da vontade política, ou privilegiar a atuação do intelectual em detrimento daquela desenvolvida por outros setores da sociedade civil e política. Estou querendo apenas destacar que insuficiências percebidas na atuação do Estado no campo de atendimento à criança pequena podem, também, ser parcialmente imputadas à fragilidade do corpo de conhecimentos sobre a questão e à incipiência do debate político e ideológico. De forma semelhante, é possível perceber que o movimento social, quando mais intensamente se mobilizou em São Paulo em torno da reivindicação por creches (1975-82), não contou com apoio de um corpo de conhecimentos sistematizado que pudesse auxiliar na opção por estratégias e modelos.

Apesar da articulação entre os dois níveis de análise (do debate político-ideológico e do corpo de conhecimentos), vou tratá-los em separado, dada a juventude dessa minha reflexão.

### 1. Ausência relativa do debate político-ideológico

O debate político-ideológico sobre o atendimento à criança pequena vem ocorrendo de forma esporádica, e foi provocado, principalmente, pelo movimento de mulheres. No estado de São Paulo, a discussão sobre o tema creche foi impulsionada, no final da década de 70, pelo Movimento de Luta por Creches, retomada pelo chamado Grupo de Atendimento Integral à Criança de 0 a 6 anos, do PMDB, durante a campanha eleitoral para governador em 1982, pela Comissão Especial de Inquérito sobre Creches da Câmara Municipal de São Paulo, e pelo Conselho Estadual da Condição Feminina. São poucas as organizações e entidades ligadas à área da educação onde o debate político-ideológico vem ocorrendo; cito o Grupo de Trabalho de Educação Pré-Escolar da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), e intervenções que ocorrem durante a Conferência Brasileira de Educação (CBE).

O debate não é efetuado pelos partidos políticos, sindicatos ou pela própria Igreja. Isto não significa que tais setores da sociedade não reivindiquem ou não atuem nesta área, mas que esta reivindicação ou atuação são fragmentárias, desvinculadas de uma reflexão ou proposta mais abrangente e explicitada.

Esta incipiência, esporadicidade e não-explicitação do debate político e ideológico sobre a questão pode ser detectada em vários momentos, nestes últimos 10 anos. A título ilustrativo, destaquei três exemplos.

Logo no início da mobilização do movimento social pela reivindicação por creches (segunda metade da década de 70), observou-se intensa participação dos grupos feministas de São Paulo. É possível mesmo afirmar que foram as feministas que introduziram o novo contexto discursivo onde se situa esta reivindicação: não se trata mais de uma mãe buscando auxílio, mas de uma trabalhadora defendendo um direito (Rosemberg, in Campos et alii, 1986).

Ora, apesar da ruptura ideológica trazida pelas feministas, neste período, seu discurso fica circunscrito ao campo da participação da mulher na força de trabalho, não indo além e não explicitando nem explorando o confronto, que me parece central desta reivindicação, de um novo modelo de socialização da criança pequena, de maternagem, de participação do Estado como agente complementar à atuação da família.

É verdade que as palavras de ordem estiveram presentes através da fala das feministas, mas apenas enquanto *slogans* mobilizadores. De certo modo, a reivindicação, que foi unitária em dado momento, camuflou as divergências ideológicas que não haviam sido aprofundadas. Talvez este não-aprofundamento tenha impedido uma revitalização das feministas na participação da luta por creches, desviando-se para reivindicações aparentemente mais centrais no ideário do feminismo<sup>2</sup> (como, por exemplo, a luta contra a violência).

No início da década de 80, durante a administração Mário Covas (1982-86), quando o município de São Paulo já dispunha de uma rede de creches diretas<sup>3</sup> relativamente importante, a então Secretaria da Família e do Bem-Estar Social (FABES) tentou privilegiar o atendimento indireto (através de creches conveniadas) e a expansão da modalidade "creche domiciliar", em detrimento das chamadas creches institucionais. O argumento explícito da administração foi a necessidade de baixar os custos da creche direta, considerados altos. Os debates calorosos durante o funcionamento da Comissão Especial de Inquérito (CEI) sobre creches, realizada pela Câmara Municipal,<sup>4</sup> permitiram sugerir que, sob uma argumentação técnica, estava ocorrendo o confronto não-declarado de duas tendências: uma, que propunha uma ação complementar do Estado à da família na socialização da criança pequena; outra, que repudiava esta participação.

Os debates atuais sobre a nova Constituição fornecem o terceiro exemplo. Em artigo recente, Maria M. Malta Campos (1986) examinou as propostas em circulação para a próxima Constituição, referentes à educação da criança de 0 a 6 anos. Para tanto, analisou documentos produzidos por sete fontes diferentes: as propostas de Fábio Comparato, da Igreja, do Conselho Estadual de Educação, da ANPEd, da CBE, da Comissão Afonso Arinos, do Conselho Nacional de Direitos da Mulher. Em todos estes documentos, a questão do atendimento à criança através de creches e pré-escolas é tratada explicitamente apenas pelas propostas da ANPEd, da CBE, da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e pelo CNDM. Ou seja, documentos importantes omitem a questão.

Quando reflito sobre estes exemplos, encontro duas linhas simultâneas para sua compreensão: a) as características peculiares de setores da sociedade civil que estão atuando na área; b) os interesses conflitantes de setores da sociedade em face de uma política de atendimento à criança pequena.

a) Características peculiares de setores da sociedade civil que estão atuando na área

Quanto a este primeiro aspecto, vou reportar-me à experiência que vivi durante um ano como representante do Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), no Conselho de Representantes do Programa do Menor do Estado de São Paulo, na administração Montoro (1982-86). Este Conselho era estruturado de forma semelhante aos demais criados por essa administração estadual, sendo composto por representantes das Secretarias de Estado e da

<sup>2</sup> Para uma descrição detalhada do período, reportar-se a Campos, Maria M. Malta; Rosemberg, Fúlvica & Cavassin, Sylvia. *A expansão da rede de creches no município de São Paulo*. São Paulo, DPE/FCC, 1988, mimeogr. (Relatório de Pesquisa.)

<sup>3</sup> Creches públicas, construídas e mantidas pela Prefeitura Municipal de São Paulo.

<sup>4</sup> Reportar-se à publicação *Jornal da CEI*.

sociedade civil.<sup>5</sup>

Uma das funções do Conselho era definir uma Política Estadual de Atendimento ao Menor, função que foi incapaz de desempenhar. No período de sua existência (um ano aproximadamente) pôde atuar de forma pontual, desbloqueando um ou outro entrave no atendimento à criança e realizando um congresso estadual sobre menor e Constituinte.

Na avaliação de nossas dificuldades em definir esta Política de Atendimento ao Menor, foi possível levantar uma série de determinantes, entre os quais destaco a natureza específica dos representantes da sociedade civil que, em sua maioria, provinham de organizações que prestam assistência ao menor. Ou seja, as propostas de grande parte destes representantes da sociedade civil não se articulavam a uma reflexão ou prática política, mas à experiência acumulada de prestação de serviço, tanto através de sua interação com o Estado provedor de recursos, quanto com a própria clientela que atende.

Parece-me possível sugerir que esta prática, sendo principalmente centrada na luta pela sobrevivência, dificilmente conduz à formulação de propostas abrangentes. Também, tais instituições, apesar de serem privadas, não visam o lucro, fato que não as impele a explicitarem e desenvolverem uma linha argumentativa na defesa de seus interesses e propostas. Suas negociações com o Estado ocorrem de forma individualizada e é aferida (quando o é), exclusivamente, pelo serviço que prestam. O Estado, por sua vez, não dispende de uma política explícita de atendimento à criança, não atua como um instigador para que esta explicitação ocorra.

Talvez tenha sido pela especificidade destas instituições que tinham surgido propostas menos pontuais, com certa consistência ideológica, principalmente a partir dos movimentos sociais. Se a experiência do Conselho do menor foi frustrante quanto a seus objetivos, é possível que tenha propiciado pela primeira vez, no Estado de São Paulo, uma experiência de convívio entre representantes da sociedade civil que lidam com crianças e adolescentes fora do contexto escolar.

b) Os interesses conflitantes de setores da sociedade em face de uma política de atendimento à criança pequena

Apesar de correr o risco de ser taxada de persecutória, parece-me possível, também, sugerir que a inexistência de um ideário (ou de vários), pelo menos relativamente articulado e explicitado sobre o atendimento à criança pequena, poderia corresponder a uma estratégia de evitar-se um enfrentamento político-ideológico.

Ou seja: neste momento em que o atendimento à criança pequena constitui uma reivindicação popular considerada legítima,<sup>6</sup> sistematizar as propostas e as intervenções isoladas em uma proposta integrada e operacionalizada de política de atendimento poderia provocar a expli-

<sup>5</sup> Os demais Conselhos foram: Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra; Conselho do Meio Ambiente; Conselho da Pessoa Deficiente; Conselho Estadual da Condição Feminina.

<sup>6</sup> Veja-se, por exemplo, a frequência com que a creche integrou plataformas de candidatos ao Executivo e ao Legislativo durante a última campanha eleitoral.

cação de temores em face da intervenção do Estado nesta área social. Pois bem – continuando o uso redundante do condicional, que neste ponto de amadurecimento do meu questionamento ainda me é muito necessário – parece-me possível, se não detectar, pelo menos apontar dois componentes deste temor, nem sempre explicitado, de uma intervenção sistematizada e coerente do Estado no atendimento à criança pequena:

1º) que o Estado passe a substituir a família, desempenhando, no espaço público, funções que anteriormente eram atribuídas exclusivamente à esfera do privado;

2º) que o Estado estenda sua política educacional à criança de 0 a 6 anos.

Dito de outro modo: o temor parece ser compartilhado tanto por aqueles que atribuem a guarda e a educação da criança pequena exclusiva, ou principalmente, à família, em especial à mãe, quanto por aqueles que querem canalizar a intervenção do Estado exclusivamente à educação de crianças a partir dos 7 anos.

Considero que esta ausência do debate político-ideológico, por parte da sociedade civil, constitui um momento a ser superado, na medida em que é possível identificar alguns efeitos indesejáveis. Em primeiro lugar, porque acaba legitimando, por omissão, a ambigüidade que se percebe nas intervenções do Estado nesta área social; em segundo lugar, porque dificulta ao próprio Estado a articulação e operacionalização de propostas integradas. Assim, não tendo diante de si interlocutores que estimulem a formulação ou explicitação de políticas, o Estado encontra legitimidade no exercício de uma ação pontual, casuística e clientelista, como se existisse apenas um modelo único de arranjo familiar – aquele integrado por pai, mãe e filhos(as), com divisão de trabalho por sexo. Os outros arranjos seriam excepcionais, o que justificaria uma ação provisória e pontual. Também, não tendo diante de si representantes da sociedade civil que estimulem o debate político-ideológico, conselhos e comissões mistas voltados para a questão do menor – organizados e estimulados pelo próprio Estado – acabam por cair na armadilha da “consulta popular”, organizando eventos de massa que constituem, a meu ver, desvios de função.

## 2. Ausência de um corpo de conhecimentos

O segundo ponto que gostaria de discutir diz respeito à carência de conhecimentos teóricos e empíricos que possam informar tanto a elaboração de uma política consistente de atendimento à criança pequena, quanto orientar a reivindicação, implantação e avaliação de programas.

Um arrolamento não-exaustivo das insuficiências, no nível do conhecimento e de suas implicações, aponta que:

– Não dispomos, até o presente, de qualquer diagnóstico sobre a extensão do atendimento à criança pequena. Uma avaliação deste tipo, no momento, dada a fragmentação das intervenções do Estado e a falta de controle das intervenções privadas que escapam à administração escolar, só pode ser efetuada através de informações coletadas junto ao usuário. Pela primeira vez teremos acesso (se ocorrer!) a informações nacionais sobre práticas de guarda e educação da criança pequena através do Suplemento Menor que acompanhou a coleta de dados da PNAD 85, mas não sua divulgação!

– Não dispomos de qualquer instrumento experimentado de avaliação de programas. Dis-

posos, é verdade, de alguns estudos de caso que, apesar de importantes, não tiveram preocupação (pois não era o caso) com a elaboração e experimentação de metodologias de avaliação.

Aqui merece destaque a ausência de um instrumento adequado para avaliação de custos. Se destaco a avaliação de custos é porque o pedido é extremamente recorrente e porque os custos constituem argumento frequentemente usado para estimular ou frear a implantação de programas. Foi possível perceber, algumas vezes, a utilização de instrumentos inadequados (por exemplo, que não contabilizam os custos provenientes da participação da comunidade ou da administração central) orientando a adoção de programas, possivelmente também inadequados.

— Não dispomos de padrões que orientem a implantação e funcionamento de equipamentos de qualidade. Questões como tamanho, projeto arquitetônico, quadro de funcionários (quantidade, atributos), relação adulto/criança, programação psicopedagógica, formação de pessoal, etc., ficam sem respostas, ou recebem respostas imediatas ditadas pelo bom senso, volume de recursos disponíveis, ou impacto político que se queira provocar.

Estas são apenas algumas insuficiências no nível do conhecimento. Parece-me que tais insuficiências — e outras mais — dificilmente serão suplantadas se as condições atuais forem mantidas. Com efeito, são pouquíssimos os núcleos de pesquisa que estão trabalhando sobre a questão: é possível identificar trabalhos realizados por pequenos grupos em Porto Alegre, São Paulo, Ribeirão Preto, Belo Horizonte, Campinas Grande, Rio de Janeiro.

Não dispomos de canais para divulgação e debate do conhecimento que vem sendo acumulado entre nós; com exceção dos *Cadernos de Pesquisa*, dos *Cadernos do Cedes* e da *Revista Educação e Sociedade*, praticamente nenhuma revista de natureza acadêmica tem veiculado textos sobre o atendimento à criança pequena. Temos, também, pouco ou quase nenhum acesso a bibliografia estrangeira. Nossas bibliotecas universitárias são paupérrimas em obras sobre o tema. Na medida em que a biblioteca da Fundação Carlos Chagas possui um dos acervos mais ricos sobre a questão, praticamente toda tese acadêmica produzida nos últimos anos parte do referencial bibliográfico de que ela dispõe. Esta homogeneidade — apesar de inevitável, no momento — parece-me indesejável, pois não estimula o debate nem o avanço das idéias.

Diferentemente do que ocorreu na área da educação escolar, em que quadros formados pela universidade passaram a atuar na administração pública, no caso da educação da criança pequena não houve tempo para tanto, sendo que sua formação tem ocorrido em função do trabalho. O tema ainda não foi integrado pela universidade; neste caso, parece-me que a sistematização do conhecimento torna-se ainda mais aleatória, na medida em que disponibilidade de tempo e acesso a bibliografia do pessoal técnico engajado na administração pública é mais difícil. Acrescente-se, ainda, a rotatividade tradicional do quadro técnico, na administração brasileira, por ocasião de mudanças a nível do Executivo determinadas por injunções políticas, o que dificulta o acúmulo, a transmissão e a sistematização dos conhecimentos.

De modo semelhante ao que ocorre com a produção acadêmica, no caso da administração também é possível rastrear as fontes bibliográficas, só que sua natureza é diversa. A informação provém, principalmente, de documentos internos ou produzidos por agências internacionais destinados ao Terceiro Mundo, com uma visão "africanizada" (a expressão foi emprestada de um assessor do UNICEF para o Cone Sul) da América Latina.

Em resumo, neste momento, no País, percebo: a) uma defasagem entre o conhecimento disponível e o conhecimento necessário no que diz respeito à educação da criança pequena; b) a não-sistematização do conhecimento acumulado pela prática concreta desenvolvida tanto pela administração pública quanto pelos movimentos sociais.

A análise deste enunciado constitui o cerne do terceiro tópico deste texto, cujo foco se centrará na universidade.

### 3. A Universidade e a produção de conhecimentos sobre a educação de crianças pequenas

Quando situo a universidade no foco desta análise, devo explicitar, de início, um pressuposto subjacente: o de que a produção de conhecimento em educação deve se orientar ou servir a propostas e à implementação de políticas públicas. Não estou querendo ser dogmática, daí a cautela no uso das expressões.

Este pressuposto remete a uma tomada de posição frente à produção de conhecimento e a universidade. Significa que estou valorizando o conhecimento concernido com um projeto de transformação social. Mas aí, atenção: não significa que este conhecimento deva estar obrigatoriamente orientado por uma palavra de ordem política, que deva obrigatoriamente provir de uma necessidade imediata concreta, que não possa se distanciar do aqui e agora. Significa que o compromisso do conhecimento, e só ele, pode extrapolar o campo do conhecimento.

Também não significa que é o conhecimento que deva determinar, diretamente, as prioridades em políticas públicas. Nesta determinação, o conhecimento deve instrumentar Estado e sociedade civil, na medida em que estas opções são políticas e resultantes do jogo de interesses e pressões. Esta ressalva me parece importante, pois houve um tempo de onipotência e manipulação cientificista, principalmente em psicologia, quando se pretendeu que o conhecimento científico, em si, carregado da aura da neutralidade científica, estaria determinando opções corretas, absolutas e universais de prioridades em políticas públicas. Um dos exemplos mais evidentes, na história da creche, foi quando a Organização Mundial de Saúde, na década de 50, encomendou a J. Bowlby uma avaliação das instituições de atendimento à criança pequena, avaliação que acabou redundando na elaboração do conceito de "privação materna", um dos fatores responsáveis pelo freio na política de expansão da rede de creches nos países europeus. A aparente neutralidade científica do relatório de Bowlby, onde normatizava sobre o modelo familiar necessário ao adequado desenvolvimento das crianças, constituiu argumento de peso para justificar a reorientação de políticas públicas para esta faixa etária, determinada, efetivamente, por outras necessidades: política de incentivo à natalidade e de retenção da mulher em casa, tendo em vista a alta mortalidade provocada pela guerra e a necessidade de emprego para os ex-combatentes.<sup>7</sup>

Não me parece, então, abusivo afirmar que há uma tendência do Estado para usar a competência acadêmica a fim de legitimar as opções que assume. Complementarmente, também não me parece abusivo afirmar que a universidade se deixa utilizar neste processo, na medida em que sua produção de conhecimentos se encontra defasada com relação às necessidades

<sup>7</sup> Para uma análise mais sistemática deste período, reportar-se a Rosenberg, Fúlvia. O Movimento de Mulheres e a abertura política no Brasil: o caso das creches. *Cadernos de Pesquisa*, (51): 73-9, 1984.

de implantação de políticas públicas e às necessidades da sociedade civil. Por que isto ocorre? Sei que os caminhos para responder são múltiplos. Veja-se, por exemplo, o tema abordado no *Boletim* da ANPEd (V.9, n. 1, jan./mar. 1987) "Reabrindo um debate" – onde se discute amplamente a produção e a disseminação do conhecimento na área educacional.

Dentre os caminhos possíveis, destaco a dificuldade da pós-graduação em integrar, efetivamente, a pesquisa ao ensino, e, portanto, em produzir (e não apenas reproduzir) conhecimentos: os programas de mestrado e doutorado oferecem aos alunos (e não aos pesquisadores em formação) *cursos*, não se constituindo em centros de pesquisa (Fávero, 1987)<sup>8</sup>. Quando se oferecem cursos, trabalha-se com disciplinas que acabam por compor um quebra-cabeças de conhecimentos fragmentados.

Em outras palavras, advogo que a divisão em campos disciplinares, tal como vem sendo adotada pela universidade – em Ciências Humanas no geral e, particularmente, nas áreas da Psicologia e da Educação – tem-se constituído em entrave para que a produção de conhecimento avance ou responda às necessidades de implantação de políticas públicas.

Os campos disciplinares tal como persistem na universidade – enquadrando, delimitando, censurando o conhecimento possível – tornaram-se rotos principalmente após o advento e a atuação dos movimentos sociais das últimas décadas. A universidade apenas usa os movimentos sociais como objeto de estudo, mas não se redefine epistemologicamente, enquanto instituição, a partir de seus questionamentos. Os movimentos sociais tornaram visíveis novas questões (como, por exemplo, o questionamento de um modelo familiar paradigmático com divisão naturalizada de papéis sexuais) que apelaram por novas respostas concretas do Estado e que desafiaram os paradigmas tóxicos das Ciências Humanas. Refiro-me principalmente, nesse contexto, aos movimentos que tematizaram e tematizam as hierarquias de gênero, raça e idade, temas que eram considerados marginais para as Ciências Humanas e que, uma vez reelaborados enquanto relações socialmente construídas, adquiriram centralidade para a compreensão dos processos da transformação social.

Ora, esta centralidade reorienta a definição, delimitação e hierarquização dos objetos de conhecimento que se encontram deslocados, inadequados ou censurados pelos recortes disciplinares preexistentes no âmbito da produção acadêmica. Quão freqüente tem sido, para mim, por exemplo, encontrar mestrandos e doutorandos com problemas interessantes, atuais, não encaixáveis nas disciplinas ou nas teorias delas decorrentes.

Uma saída procurada pela universidade tem sido a criação de núcleos e grupos de estudos que se organizam em torno dos novos recortes.

Apesar de a experiência, no Brasil, estar mostrando que esta reorganização ainda se situa nas franjas da estrutura acadêmica, sendo guetizada e guetizando-se, sendo marginalizada e marginalizando-se, não conseguindo estabelecer, ainda, um verdadeiro diálogo com as teorias maiores (Costa et alii, 1985)<sup>9</sup>, talvez seja, no momento, a única saída que vejo para que temas novos e a interdisciplinariedade entrem na universidade. Como a questão da educação de crianças pequenas.

<sup>8</sup> Fávero, Osmar. A produção e a disseminação do conhecimento em educação. *Boletim ANPEd*, 9(1): 44-9, 1987.

<sup>9</sup> Costa, Albertina G; Sarti, Cinthia & Barroso, Carmen. Pesquisa sobre mulher no Brasil – do limbo ao gueto? *Cadernos de Pesquisa*, (54): 5-15, 1985.