

Como parte das comemorações relativas ao seu vigésimo aniversário, a Fundação Carlos Chagas organizou o Seminário "Pesquisa Educacional e Políticas Governamentais em Educação", realizado em novembro de 1984. Reproduzimos nestes números as duas exposições realizadas na primeira sessão, sobre "Ensino Fundamental".

## PRÉ-ESCOLA: ENTRE A EDUCAÇÃO E O ASSISTENCIALISMO

*Maria M. Malta Campos*  
Da Fundação Carlos Chagas

Já faz quase dez anos que o tema da pré-escola tem estado em discussão nos meios educacionais brasileiros. Na medida em que, mesmo de forma precária, esta discussão acompanha, de alguns anos para cá, uma política oficial de implantação e ampliação de vagas para as crianças menores de 7 anos, não seria possível comentá-la sem levar em conta as características que tem concretamente assumido o atendimento pré-escolar entre nós.

Assim, ao lado de perguntas do tipo "para que serve a pré-escola?" ou "deveria ser a pré-escola uma prioridade nesse momento?", é necessário incluir questões sobre a natureza dos programas em desenvolvimento, suas limitações e possibilidades.

Para entender os motivos do surgimento da preocupação com o pré-escolar na década de 70 no país, torna-se necessário olhar em várias direções. Pois, no caso, trata-se de uma preocupação que, apesar das críticas levantadas, acabou encontrando uma grande receptivi-

dade, não só entre os agentes do Estado responsáveis pela política educacional, como também na própria população, através de uma acolhida aparentemente favorável da opinião pública — o que se reflete no tratamento do tema pelos meios de comunicação de massa — e, principalmente, através da pressão mais ou menos organizada da clientela demandatária. Embora seja difícil determinar o peso relativo que pode ter tido a política de financiamento de pesquisas no caso, é bom lembrar que essa receptividade manifestou-se também nos meios acadêmicos, com o aumento do número de trabalhos realizados sobre o tema e a proposta de cursos voltados para a educação pré-escolar no âmbito da universidade.

Um dos aspectos mais analisados, dentro da polêmica que acompanhou o surgimento da preocupação com o pré-escolar entre nós, refere-se às justificativas calcadas na chamada "teoria da privação cultural" e sua

decorrente proposta pedagógica, a "educação compensatória". Não seria aqui o momento de desenvolver em detalhes as argumentações pró e contra esta concepção, já suficientemente discutidas em outros trabalhos. Apenas é importante lembrar que, de forma semelhante ao que ocorreu com a teoria reprodutivista em relação à escola, verificamos hoje que as análises oscilam, no tempo, entre uma total rejeição dos pressupostos da teoria da privação cultural — o que em alguns casos tem levado a uma revalorização do que se considera seja a tradição cultural popular ou o saber das crianças e famílias das camadas populares — e a constatação das dificuldades concretas que essas crianças encontram para se desenvolver em famílias que enfrentam condições precárias, para não dizer miseráveis, de sobrevivência. Nesta linha, argumenta-se que mesmo que não se concorde com a interpretação culturalista da pobreza, o fato é que na ausência de uma transformação social profunda a curto prazo, grande parcela da infância continua a ser afetada em seu desenvolvimento físico, psicológico e intelectual, por situações degradantes de vida. Negar justamente a estas crianças algo que já está garantido para as crianças da mesma idade de classe média seria, na realidade, discriminá-las ainda mais (Poppovic, 1984).

A passagem de uma adesão acrítica à concepção da educação compensatória para uma posição que incorpora a crítica sem deixar de lado a defesa da pré-escola, pode ser percebida claramente nos documentos elaborados pelo MEC. Desde os pareceres do Conselho Federal de Educação 2.018/74 e 2.521/75 até os documentos elaborados em 1981, com a divulgação do Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, as posições evoluíram muito. Os últimos textos concebem a pré-escola como válida em si mesma e não apenas como preparação para o 1º grau. Apesar de definirem uma faixa da população que deve ser prioritariamente atendida, o pressuposto é que as crianças têm um direito adquirido em relação ao ensino pré-escolar.

Entretanto, a concepção da pré-escola ressent-se ainda, tanto no plano dos programas e políticas como no nível concreto dos serviços implantados, de uma orientação de cunho assistencialista. Ao invés de apenas lamentar o fato de que a educação mais uma vez cede lugar à assistência social, vamos aqui tentar levantar hipóteses sobre os motivos desta tendência.

Primeiro, seria preciso levar em conta o contexto mais geral que cerca a atual fase do desenvolvimento do capitalismo no país, para aí localizar o papel que pode estar desempenhando a ênfase no atendimento à infância. Os trabalhos que têm analisado o significado da política social adotada pelo Estado brasileiro nos últimos anos, geralmente partem da constatação de que o crescimento econômico marcado pela desigualdade, acompanhado pelo cerceamento das possibilidades de organização e reivindicação dos trabalhadores, forçou o Estado a assumir encargos crescentes em relação à reprodução da força de trabalho. Na realidade, o Estado acaba por agir como um mediador entre o capital e o trabalho, tentando compensar de alguma forma os efeitos da concentração de renda e poder. Esta função, no entanto, entra em contradição com seu outro papel, que é o de garantir a infra-estrutura necessária para o sistema pro-

ductivo, o que acaba por consumir a maior parte de seus recursos: são os grandes investimentos no campo da energia, dos transportes, da comunicação, etc. Suas respostas às necessidades da população por serviços de saúde, moradia, saneamento, educação, segurança, transporte e previdência social, acabam por ser insuficientes em face das demandas crescentes. Esta situação agrava-se mais ainda na crise e recessão econômica que vivemos, pois de um lado, aumentam as demandas pelas diversas formas de salário indireto e, de outro, diminuem as disponibilidades de recursos para satisfazê-las.

Por tudo isso, é um interlocutor cheio de ambigüidades e contradições aquele que os movimentos populares de reivindicação encontram nas diversas agências e instâncias do Estado. No caso da pré-escola, se considerarmos principalmente a política adotada no âmbito federal, é possível perceber no tipo de atendimento que acaba chegando à ainda pequena parcela da população atingida, os sinais dessa contradição.

Com efeito, se o que está enunciado nos planos oficiais fosse considerado realmente como uma prioridade, esta opção teria de ser acompanhada por uma definição legal de competências entre os diversos órgãos e, principalmente, de uma destinação explícita de fundos públicos especialmente vinculados para a pré-escola. Ora, o que acabou ocorrendo foi exatamente o contrário. A confusão, já muitas vezes apontada, entre os inúmeros ministérios, órgãos e programas paralelos que atendem a mesma faixa, foi aumentada, com a entrada em cena do MOBREAL, que opera independentemente do MEC e das secretarias estaduais e municipais de educação. É verdade que isto representou um aumento no montante de recursos destinados à pré-escola. Entretanto, a disponibilidade destes recursos, na ausência de legislação que discipline a matéria, oscila ao sabor das dificuldades financeiras do governo federal e de acordo com os interesses político-eleitorais de momento. Assim é que as verbas do FINSOCIAL, que têm sido em parte utilizadas nos programas pré-escolares, aumentam e diminuem, chegam ou tardam, sem previsão possível.

Na ponta da linha, as pré-escolas instaladas nos municípios acabam tendo de contar com apoio local para sobreviver aos atrasos de salário e à falta de material, para não mencionar as precárias instalações e a ausência de orientação pedagógica. Não é de estranhar que as redes municipais de pré-escola tenham aumentado em maior proporção que as demais, como mostra Alceu Ferrari (1980). Entretanto, para oferecer a pré-escola, os municípios acabam desviando recursos da porcentagem obrigatória da arrecadação vinculada ao ensino fundamental. Assim, o 1º grau, que não consegue garantir nem o acesso, nem a permanência das crianças de 7 a 14 anos em suas 8 séries obrigatórias, acaba por ver suas poucas verbas, já esvaziadas por despesas com merenda e com atendimento de saúde, diminuírem ainda mais.

Assistimos então, nos meios educacionais, a uma melancólica disputa entre o roto e o esfarrapado, sem que as prioridades nacionais sejam diretamente colocadas em questão.

Enquanto isso, do lado da demanda, a pressão por vagas em pré-escolas aumenta, reforçada de vários lados.

Com efeito, quando se considera a faixa dos 0 aos 6 anos, é sobre a concepção de infância e seus desdobramentos que a reivindicação por serviços públicos ganha legitimidade aos olhos da sociedade. Historicamente, este dado é confirmado por tendências semelhantes que se registraram em outros países: um exemplo conhecido é a chamada "child-saving era" (era de salvação da criança) nos Estados Unidos do século XIX, como reação aos problemas sociais decorrentes do processo de industrialização e urbanização que sucedeu a Guerra Civil (Campos, 1979). É interessante notar que, entre nós, enquanto as propostas de seguro-desemprego não encontram a receptividade esperada, qualquer iniciativa governamental em relação à infância é acolhida favoravelmente pela opinião pública.

Um dos fatores que certamente tem contribuído para isso é o temor que os crescentes índices de criminalidade encontrem um terreno propício na chamada "infância abandonada". A preocupação com uma ação preventiva em relação ao "menor" acaba engrossando a demanda por atendimento também na faixa de 0 a 6 anos. Esta concepção encontra-se de tal modo difundida que pode ser identificada inclusive em grupos populares mobilizados em torno da questão da creche e do acesso ao ensino de 1º grau.

A abordagem de cunho "preventivo", por outro lado, corresponde à orientação assistencialista que predomina nos órgãos públicos ligados à promoção social. São justamente estes órgãos, por sua tradição em lidar diretamente com grupos organizados da população e pelos mecanismos que detêm de repasse de verbas e entidades privadas de cunho filantrópico ou comunitário, que estabelecem vínculos com as pequenas "escolinhas" ou creches que surgem nos bairros populares, nos morros, nos alagados e nas favelas das cidades brasileiras, como respostas locais para o problema. Sua atuação junto a estas iniciativas, acaba por reforçar a orientação de guarda e proteção das crianças, principalmente nos aspectos ligados a higiene, alimentação e segurança. A dimensão educativa, que qualquer trabalho com grupos de crianças forçosamente tem, é relegada ao "bom senso" ou a noções precárias sobre as chamadas "atividades" com o aluno, o que resulta, muitas vezes, num arremedo empobrecido e destituído de significado do modelo escolar.

Estas deficiências não passam despercebidas daqueles grupos mais conscientes que atuam nos bairros. Na falta de alternativas, muitos acabam por mobilizar apoio de setores mais intelectualizados das organizações populares. É assim que existem, em andamento, inúmeras experiências que podemos caracterizar como de "educação popular", junto à faixa de 0 a 6 anos. As escolinhas da Comissão de Bairros de Belém (eram 17 no início de 1984) e as "escolas comunitárias" das favelas cariocas, são exemplos dessa modalidade de atuação, entre inúmeros outros.

Outro fator que tem indiretamente contribuído para reforçar a demanda nessa faixa dos 0 a 6 anos é, inegavelmente, a reivindicação por creches, que se apoia basicamente na mobilização das mulheres, seja nos bairros, seja nos sindicatos. Muitas vezes, incluída na demanda por creches, existe uma aspiração não clara-

mente formulada por acesso à pré-escola. Não só muitas das "escolinhas" que são improvisadas nos bairros aproximam-se mais do modelo pré-escolar do que da creche propriamente dita, como parece também existir um certo "efeito demonstração" dos hábitos de classe média nas expectativas populares, inclusive com uma ênfase na preparação para a escola de 1º grau, e até mesmo na demanda por alfabetização antes dos 7 anos.

Como sempre acontece, as políticas governamentais acabam por incorporar em suas propostas muitas das soluções espontaneamente utilizadas pela população. Evidentemente, muitas dessas "soluções", quando implementadas a partir da iniciativa de órgãos oficiais, ganham um sentido diverso daquele que tem no âmbito das organizações populares. Os aspectos que mais atraem a atenção governamental são aqueles que resultam em um suposto barateamento de custos: utilização de espaços existentes, emprego de pessoal local, equipamentos e materiais improvisados. Este tipo de atendimento é justificado com argumentos apoiados na valorização da "participação" e da "descentralização".

Mesmo que não se tire aqui conclusões definitivas sobre a conveniência ou não deste tipo de programa, seria importante ao menos frisar alguns problemas já registrados em relação a seu funcionamento.

Um deles liga-se tanto à questão dos custos, como à da qualidade do atendimento que chega efetivamente até as crianças. Nota-se, na maior parte dos inúmeros órgãos que atuam nessa área — LBA, MOBREAL, MEC, Secretarias Estaduais e Municipais de Bem Estar Social, FUNABEM e FEBEMs — uma alta proporção de pessoal qualificado nas esferas administrativas e técnicas de cada programa, em comparação com aquele que entra diretamente em contato com os grupos de crianças (Campos et al., 1984a). Como muitas vezes estes programas atendem relativamente poucas unidades em cada região e sua atuação se cruza em vários níveis, este dado indica um desperdício de recursos humanos e materiais, ao invés do procurado barateamento de custos. Por outro lado, é bastante questionável a melhoria de qualidade que se pode obter com este tipo de estrutura de funcionamento, onde aquela pessoa que é responsável pelo dia-a-dia da criança é justamente a que conta com menor qualificação.

Outro aspecto a ser discutido é a declarada ênfase na descentralização e na municipalização. Apesar deste ser o objetivo declarado de muitos programas, o que se percebe é o aumento da dependência dos municípios em relação a órgãos centralizados da esfera federal, acompanhada muitas vezes de uma atuação paralela em relação às políticas estaduais de educação. Como grande parte dos programas se apoiam nas transferências de verbas federais, com suas conhecidas oscilações no tempo e no espaço, além das pressões políticas de sempre, o que ocorre na realidade não é um ganho na autonomia local, mas um reforço nos laços de dependência dos municípios e entidades em relação ao poder central.

Alguns dados disponíveis (Campos et al., 1984b) sobre as redes municipais, em comparação com as demais, apontam para uma queda de qualidade no atendimento: há mais crianças por adulto, e este adulto é, em grande proporção, um leigo. Ferrari (1982) mostra que

o índice de alunos por docente é de 17,8 na rede particular, 18,2 na estadual e 33 no municipal.

Com efeito, devido às características da estrutura tributária brasileira e à pobreza de recursos materiais e humanos prevalente na maioria dos municípios, estes, salvo algumas exceções, tendem a oferecer serviços educacionais de pior qualidade (Abrantes, 1984).

Nesse contexto, a questão da participação comunitária torna-se bastante complicada. Em muitos casos, em nome da participação, o que parece existir, na realidade, é uma exploração de mão-de-obra gratuita ou sub-remunerada, sem o correspondente espaço de co-gestão que poderia justificar o recurso ao trabalho voluntário ou informal.

A apropriação dos resultados de um trabalho desenvolvido em locais construídos pela própria população, mantidos com sua colaboração, apoiados em seu trabalho gratuito ou mal pago, por parte de órgãos oficiais que funcionam em instalações apropriadas e mantém um corpo técnico regularmente contratado, torna-se assim bastante questionável.

A pesquisa realizada por Maria Aparecida Franco em quatro programas brasileiros, aponta para inúmeras questões resultantes da abordagem que ela chama de "lidando pobremente com a pobreza" (Franco, 1983). Ao comparar suas observações, realizadas em Brasília, Fortaleza e Recife, ela chama atenção para vários pontos. Em primeiro lugar, foi constatado que quanto mais pobre é a família, mais ela contribui com o programa. Segundo, em alguns casos, observou-se que o barateamento de custos equivalia praticamente a uma chancela oficial a graves situações de fome e miséria, agora contabilizadas como "atendidas". Terceiro, a desproporção entre pessoal técnico e administrativo em relação ao docente às vezes representava um custo 20 vezes maior dos primeiros em relação ao segundo. Quarto, em poucos casos foi possível identificar uma preocupação com os

aspectos educativos dos programas; uma das exceções apontadas é o PROAPE de Pernambuco. Finalmente, a autora nota que existe uma grande receptividade por parte das mães em participar e ajudar nos programas. O que ela discute é a forma como está sendo canalizada esta colaboração nos casos analisados. Outra consideração feita é que, face às situações extremas de miséria e fome encontradas, o assistencialismo é, evidentemente, plenamente justificável. Apenas, não seria adequado considerar tais programas como "educacionais".

A adoção deste tipo de programa pré-escolar tem caracterizado, cada vez mais, a política dos órgãos oficiais. Como vimos, podemos interpretar esta orientação como uma das saídas que o Estado encontrou para dar algum tipo de resposta à crescente reivindicação por esse atendimento.

Do ponto de vista da demanda, entretanto, o que ocorre é que as respostas governamentais, mesmo quando insatisfatórias, acabam por criar uma situação de fato que ajuda a legitimar o direito a um determinado tipo de serviço por parte da população. Pois o processo que leva a sociedade a reconhecer que o atendimento a determinada necessidade da população por parte do Estado configura um "direito" de todos é um processo que se desenvolve historicamente, determinado que é pelo dinamismo das forças sociais em conflito e pela condição que os diversos grupos sociais tem de influir na atuação dos órgãos públicos em cada momento (Campos, 1984).

Nesse sentido, o que se poderia adiantar agora, é que, provavelmente, a atuação do Estado junto à faixa dos 0 a 6 anos tende a ser reforçada e ampliada, mesmo que seja somente como reação às pressões sociais. Resta esperar que isto ocorra em detrimento de investimentos excessivos e desnecessários em outras áreas, e não através de soluções pobres financiadas com os pobres recursos que a sociedade brasileira tem reservado para a educação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANTES, P.R. O pré e a parábola da pobreza. *Cadernos CEDES*. São Paulo, Cortez, (9): 8-26, 1984. [ Educação pré-escolar: desafios e alternativas. ]
- BRASIL, MEC. Secretaria Geral. *Programa Nacional de Educação pré-escolar*. Brasília, 1981.
- \_\_\_\_\_, MPAS & UNICEF. *Propostas para o atendimento a crianças carentes de 0 a 6 anos de idade*. Secretaria de Assistência Social, s.d.
- CAMPOS, M.M.M. Assistência ao pré-escolar: uma abordagem crítica. *Cadernos de Pesquisa*, (28) : 53-9, mar. 1979.
- \_\_\_\_\_. *A questão dos direitos e a atuação do Estado*. 1984. (Texto em elaboração).
- \_\_\_\_\_, et alii. Profissionais de creche. *Cadernos CEDES*. São Paulo, Cortez, (9) : 39-66, 1984a. [ Educação pré-escolar: desafios e alternativas. ]
- \_\_\_\_\_, et alii. *Programa nacional de educação pré-escolar: projeto de pesquisa sobre quatro experiências brasileiras*. Fundação Carlos Chagas, 1984b.
- FERRARI, A.R. Pré-escola para salvar a escola? *Educação e Sociedade*. São Paulo, Cortez, (12): 29-37, 1982.
- FERRARI, A.R. & GASPARY, L.B.V. Distribuição de oportunidades de educação pré-escolar no Brasil. *Educação e Sociedade*. São Paulo, Cortez, (5) : 62-79, 1980.
- FRANCO, M.A.C. *Da assistência educativa à educação assistencializada: um estudo da caracterização e custos de atendimento a crianças carentes de 0 a 6 anos de idade*. UNICEF/CNRH, Rio de Janeiro, 1983.
- \_\_\_\_\_. Lidando pobremente com a pobreza. *Cadernos de Pesquisa*, (51): 13-32, nov. 1984.
- POPPOVIC, A. M. Em defesa da pré-escola. *Cadernos de Pesquisa*, (50) : 53-57, ago. 1984.