

ATENDIMENTO À INFÂNCIA NA DÉCADA DE 80: AS POLÍTICAS FEDERAIS DE FINANCIAMENTO*

Maria M. Malta Campos
da Fundação Carlos Chagas e USP

RESUMO

Este texto analisa os mecanismos de financiamento de programas educacionais para a faixa etária dos 0 aos 6 anos adotados na década de 80, no contexto mais amplo do financiamento das políticas sociais no país, e considerando a pulverização dos programas voltados à infância, disseminados pelas áreas de previdência social, saúde, trabalho, educação etc. O quadro esboçado revela grande instabilidade nos financiamentos, gerando desperdício de esforços e recursos, onerando freqüentemente a própria população caracterizada como carente e permitindo apontar entraves a serem superados, para alcançar formas de financiamento compatíveis com um sistema educacional mais democrático.

FINANCIAMENTO - EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR - CRECHE -
POLÍTICAS PÚBLICAS - INFÂNCIA

ABSTRACT

EARLY CHILDHOOD ASSISTANCE IN THE 80'S IN BRAZIL: FEDERAL FUNDING POLICIES. The paper analyzes financing mechanisms for early childhood educational programs within the broader context of public policy funding in the country. Due to a scattering of small children assistance programs among various sectors, data analyzed refer to welfare, health, work, education and other areas' budgets. The overall picture is one of sharp instability and inequity, leading to waste of efforts and resources, often overburdening the very population defined as lacking assistance. The paper points out hindrances to be overcome so as to reach financing strategies compatible with a more democratic educational system.

* Artigo realizado no contexto do Projeto Serviço de Documentação sobre Creches, convênio Fundação FORD/Fundação Carlos Chagas, para o Projeto Financiamento e Políticas de Educação, coordenado por Vanilda Paiva, financiado pelo FINEP.

Desde o início da década de 70, verifica-se, no país, o crescimento do número de crianças que têm acesso a algum tipo de educação pré-escolar. Esse crescimento manteve-se durante a década seguinte, apesar do acirramento da crise econômica e de seus efeitos perversos nos programas sociais no Brasil. Manteve-se, também, apesar da onda de críticas que a adesão oficial às propostas de educação compensatória provocou nos meios intelectuais ligados à educação e apesar da oposição que grupos influentes da área educacional exerceram à prioridade que setores governamentais procuravam conferir aos programas pré-escolares. De alguma forma, a sociedade encontrou espaços para manifestar sua demanda crescente por educação pré-escolar e decisões foram tomadas, nos vários níveis de governo e na própria sociedade civil, em resposta a esta demanda.

Dados do IBGE mostram que a taxa de escolarização na pré-escola para a população de 5 e 6 anos subiu de 18%, em 1979, para 38,4%, em 1986, no país (Rosemberg, 1989, p.45).

A Constituição de 1988 reconheceu esse consenso crescente na sociedade, incluindo o direito à educação das crianças de 0 a 6 anos, em creches e pré-escolas, na seção sobre Educação, reforçando-o nos capítulos sobre Direitos Sociais, Seguridade e Direitos da Criança.

Apesar desse reconhecimento atual do caráter educacional das creches e pré-escolas, os programas existentes sofrem os efeitos de um longo período onde a natureza desse atendimento foi sendo definida muito mais a partir de suas dimensões assistencial e de saúde preventiva, fazendo com que estes se espalhassem por uma grande variedade de órgãos federais, estaduais e municipais ligados às áreas de bem-estar social, saúde e outras, além da área educacional propriamente dita.

A primeira consequência desse fato para a organização do presente trabalho é que não basta que se examinem os mecanismos de financiamento adotados na área educacional, nas várias esferas governamentais; é preciso também analisar estes mecanismos nas áreas de previdência social, saúde, trabalho, entre outras.

A outra característica que predomina em relação a esse nível educacional é que nem sempre o poder público atua diretamente na prestação de serviços à população; o repasse de recursos públicos para entidades privadas de diversos tipos, através de convênios, é a prática mais utilizada por grande parte dos programas existentes. Com efeito, no caso das creches e pré-escolas, observa-se uma inversão do fenômeno existente em outros níveis de ensino, com a população mais pobre tendo maiores oportunidades de acesso a instituições privadas conveniadas com órgãos públicos e a população do nível médio ocupando muitas das vagas oferecidas pelos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar.

Esse dado é importante na avaliação dos mecanismos de financiamento existentes, pois muitos desses convênios pagam apenas parte dos custos com

a manutenção dos serviços prestados, sendo que o restante dos custos tem de ser coberto pelas próprias entidades, seja com recursos angariados a partir de iniciativas filantrópicas, seja — o que é mais comum — jogando para a própria população que se quer atender os custos adicionais necessários para manter a creche ou a pré-escola.

A consequência dessa realidade para uma avaliação dos mecanismos de financiamento desses programas é que parte deste é coberto diretamente pela própria população, caracterizada como carente por muitos órgãos, que se define como alvo prioritário no planejamento dessas políticas.

Outro dado que é preciso levar em consideração nesse diagnóstico refere-se ao atendimento prestado por empresas privadas a filhos de seus funcionários. Apesar de pouco expressivo, esse atendimento existe e vem aumentando nos últimos anos. Nesse caso, as empresas costumam abater vários tipos de despesas com esses serviços em seus impostos. Esses abatimentos, portanto, constituem também uma forma de financiamento que não pode ser esquecida.

Quanto aos estabelecimentos privados que não recebem subvenções públicas e atendem as faixas de renda que podem pagar mensalidades, seria preciso discutir em que medida eles têm se beneficiado do chamado "abono-creche" que muitas empresas, privadas e públicas, pagam a seus funcionários como ajuda de custos para a guarda de seus filhos menores de 7 anos. Nos últimos anos, vários acordos trabalhistas têm aprovado esses abonos, que podem ser mais ou menos amplos e corresponder a valores mais ou menos próximos das mensalidades cobradas pelas creches e pré-escolas.

É bastante evidente, portanto, que os problemas ligados ao financiamento de políticas educacionais para a criança pequena ocorrem dentro de um quadro institucional e a partir de especificidades na origem dos recursos muito diferentes dos demais níveis educacionais.

Neste trabalho, pretende-se fazer uma análise preliminar sobre os fatores que cercam a questão do financiamento de programas educacionais voltados para a faixa etária dos 0 a 6 anos, com base nas informações existentes nos livros, artigos e documentos disponíveis, apontando-se, na medida do possível, para os entraves que teriam de ser superados na direção de formas de financiamento compatíveis com um sistema educacional mais democrático.

Posteriormente à elaboração da versão preliminar deste texto, apresentada em seminário promovido pela Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, em novembro de 1990, tivemos acesso ao trabalho apresentado por Eni Barbosa, pesquisadora do IPLAN/IPEA, em seminário organizado pela Fundação Esquel e UNICEF, em Brasília. Esse estudo contém dados importantes para o presente trabalho, os quais foram incorporados à discussão, quando necessários, com a devida menção da fonte.

A análise não inclui o período posterior à eleição presidencial de 1989, quando importantes mudanças ocorreram na organização institucional e na orientação dos programas sociais, a nível federal.

FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO PAÍS

No início da década de 80, assim como a maioria dos países da América Latina, o Brasil sofreu um agravamento da crise econômica que se seguiu ao período de crescimento econômico anterior. As desigualdades de renda e de acesso a serviços básicos também se intensificaram, e alguns segmentos da população sofreram de forma mais acentuada seus efeitos, como revelam análises recentes.

Conforme mostram Chahad e Macedo (1988, p.67-8), os gastos sociais no Brasil apresentam um comportamento pró-cíclico, ou seja, diminuem com o acirramento da crise econômica, justamente quando a população mais necessita deles. Eles caíram, entre 1980 e 1986, atingindo o menor valor em 1984, sendo que a recuperação posterior não chegou aos valores do início da década. Este fato é agravado pelo perfil dos gastos sociais no país que, apesar de representarem uma parcela significativa do PIB-Produto Interno Bruto (cerca de 20%), não beneficiam prioritariamente as camadas mais pobres (p.83).

Documento do Banco Mundial revela que as famílias mais pobres (renda *per capita* mensal menor que 1/4 do salário mínimo), que representam 19% do total da população, recebem apenas 6% do total dos benefícios sociais; essas famílias são aquelas com maior número de crianças pequenas, o que ajuda a explicar por que as crianças menores de 5 anos de idade, que constituem 13% da população, recebem apenas 7% do total dos benefícios distribuídos.

Com efeito, o mesmo documento mostra que, apesar de as crianças menores de 5 anos, das famílias mais pobres, constituírem um grupo extremamente vulnerável aos efeitos da crise econômica, elas são o segmento menos favorecido pelas políticas sociais brasileiras (World Bank, 1988, p.15-6).

O documento adota a expressão *(mis)targeting*, cunhada por Roberto Macedo para caracterizar o direcionamento dos gastos sociais no país. Esse mal direcionamento ocorre, segundo o estudo, de três maneiras diferentes: 1) dentro de cada setor; 2) entre setores e 3) dentro de cada programa (World Bank, 1988, p.11-24).

O Quadro 1 ilustra esse fenômeno, ao comparar as diversas faixas de renda e o percentual estimado dos benefícios sociais que chegam até cada uma delas, em cada setor.

O setor de previdência social, segundo esses dados, apresenta a distribuição mais desigual, variando de 17% para a faixa de renda mais alta, até 1% para a mais baixa, que representa um contingente numericamente superior. Os únicos outros setores que chegam até a faixa mais pobre são educação e saúde, também em percentuais menores relativamente a outras faixas. Esse segmento de renda não recebe benefícios de vários setores, a saber, habitação e serviços urbanos, água e esgotos, transporte, trabalho e nutrição.

Beatriz Azeredo (1989) mostra como a estrutura de captação e canalização dos recursos que financiam a política social contribui para as ineficiências e a inequidade constatadas na operação dos programas em várias áreas.

A primeira característica que ela aponta é a reduzida participação dos recursos fiscais nesse financiamento e o correspondente predomínio dos recursos captados através das chamadas contribuições sociais. Os dados referentes aos anos de 1980 a 1986, apre-

Quadro 1

Distribuição estimada dos benefícios sociais por faixas de renda da população Brasil, 1986

RENDA PER CAPITA FAMILIAR MENSAL EM SALÁRIOS MÍNIMOS	PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO* (1985)	BENEFÍCIOS SOCIAIS* (1986)	PORCENTAGEM DO TOTAL DE BENEFÍCIOS
2	NNNNNNNNNNNNNNNN	16 P P P P P P P P P P P P P P E E E E H H H H H H H S S S S S A	34
1-2	NNNNNNNNNNNNNNNN	18 P P P P P P P P P P P P P P E E E E E H H H S S A	22
1/2-1	NNNNNNNNNNNNNNNN	24 P P P P P P P P P P P P P P E E E E E H H H S S A L	24
1/4-1/2	NNNNNNNNNNNNNNNN	22 P P E E E E H H H S S T N	14
1/4	NNNNNNNNNNNNNNNN	19 P E E E S S	6
		99	100

Fonte: World Bank, 1988, p.19.

* Cada N representa 1% da população total, que, em 1985, totalizava 135 milhões. Cada uma das letras (P) Previdência Social, (E) Educação, (H) Habitação/Serviços Urbanos, (S) Saúde, (A) Água Encanada/Esgoto, (T) Transporte Público, (L) Trabalho, (N) Nutrição, representa 1% do total de benefícios sociais, que, em 1986, totalizavam US\$ 47,2 bilhões.

sentados pela autora, mostram que as contribuições sociais têm representado cerca de 89% do total da arrecadação de impostos do governo federal (Azeredo, 1989, p.10 e 12).

As contribuições sociais são classificadas por Azeredo em três grandes categorias:

1. aquelas que constituem um patrimônio dos trabalhadores, administrado pelo Estado: o FGTS-Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, criado em 1966; o PIS-Programa de Integração Social, criado em 1970, e o PASEP-Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público, criado em 1971;
2. aquelas que se vinculam aos contratos de trabalho, para as quais os trabalhadores contribuem com um terço e que constituem os recursos do Sistema de Previdência Social;
3. as receitas fiscais vinculadas a gastos sociais, como o salário-educação, instituído em 1964 e o FINSOCIAL, criado em 1982.

Os dados apresentados por Azeredo (1989) mostram a importância das contribuições sociais no total dos gastos sociais realizados pelo governo federal, no período de 1980 a 1986. A participação dessas contribuições variou de 20,1% em 1980 a 35,1% em 1986, alcançando 64,8% em 1984, justamente no período de diminuição do gasto total, tendo contribuído, portanto, para atenuar essa contração (Tabela 1).

Tabela 1

Participação das contribuições sociais no gasto federal total na área social
Brasil, 1980-1986

ANO	GASTO FEDERAL TOTAL NA ÁREA SOCIAL (Cz\$ MILHÕES DE 1986)	PARTICIPAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS (%)
1980	85.253	20,1
1981	92.954	15,3
1982	91.296	36,6
1983	78.696	44,5
1984	73.196	64,8
1985	104.672	46,3
1986	126.486	35,1

Fonte: Azeredo, 1989, Tabela 4, p.28.

Esse padrão de financiamento, segundo Azeredo, tem acarretado principalmente três tipos de problemas, resumidos a seguir.

O primeiro refere-se à sua sensibilidade frente à situação econômica e a decorrente impossibilidade de sustentação do nível de gasto em momentos de crise, pois grande parte das contribuições incide sobre a folha de salários. Além disso, no caso do FGTS, em momentos de desemprego aumentam os pagamentos de saques por demissão.

O segundo aspecto é o da desigualdade de acesso aos benefícios: a criação de fundos específicos privilegia alguns segmentos da população, excluindo outros. Apesar de os encargos decorrentes das contribuições serem repassados pelas empresas aos preços dos produtos, atingindo a todos indiscriminadamente, os benefícios não são universais. No caso das contribuições patrimoniais, a vinculação da contribuição ao benefício exclui a enorme parcela da população que trabalha no mercado informal, a qual, em 1983, para a força de trabalho urbano, era estimada em 34,5% (estimativa de Jorge Jatobá, *apud* Azeredo, 1989, p.20).

Em terceiro lugar, a centralização da gestão desses recursos e o peso significativo que assumiram as transferências não regulares, negociadas de forma clientelística, significaram que algumas regiões foram beneficiadas em detrimento de outras, dependendo de seu poder de pressão junto aos órgãos federais, o que ocorreu principalmente com os recursos da cota federal do salário-educação e com o FINSOCIAL. Algumas distorções que resultam dessas características são apontadas por Azeredo (1989, p.22): "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".

Como se verá a seguir, muitos desses problemas são encontrados em programas voltados para a faixa etária dos 0 aos 6 anos que recebem verbas federais.

Em relação aos programas que dependem de recursos de crédito, como por exemplo nas áreas de habitação e saneamento, o processo leva a um endividamento crescente dos governos estaduais e municipais, e também à exclusão dos segmentos de renda mais baixa do acesso a esses bens e serviços.

Rezende (1988) também aponta para a regressividade das contribuições que são repassadas a todos — através dos preços e dos impostos — e beneficiam apenas a uma parcela da população, e para a sensibilidade das fontes de financiamento, que oscilam junto com a economia.

Apesar de reconhecer muitos dos problemas apontados por Azeredo, enfatiza o papel compensador que algumas fontes de recurso, como o FINSOCIAL e o salário-educação, desempenharam no período de 1980 a 1987.

Examinando as flutuações da economia no período de 1980-1986, Rezende mostra como o gasto social reduziu-se entre 1982 e 1984, recuperando-se a partir de 1985. No entanto, alguns setores sofreram mais que outros, como por exemplo os de habitação e saneamento, mais dependentes de crédito. A criação do FINSOCIAL, em 1982, reduziu o impacto da crise em setores como alimentação e nutrição e compensou a perda em outras fontes de financiamento nos setores de saúde e educação, este último também reforçado pelo salário-educação e pela aplicação da Emenda Calmon.

Essa constatação leva Rezende a afirmar que, apesar das críticas existentes à forma de captação desses tributos (o FINSOCIAL incide sobre o faturamento das empresas e o salário-educação sobre a folha de salários) e à vinculação constitucional de recursos a determinadas áreas, como à manutenção e desenvolvimento do ensino, "a disponibilidade e ampliação de recursos cativos desempenhou um papel fundamental na atenuação do impacto da crise econômica sobre alguns componentes importantes do gasto social, e um papel menos importante na retomada que se verificou durante o período de crescimento" (Rezende, 1988, p.122).

A contribuição dos recursos vinculados provavelmente teria desempenhado um papel ainda mais importante não fossem as distorções observadas nos critérios de inclusão de despesas na função educação apontadas por Velloso (1990). Analisando as despesas da União em 1986, 1987 e no orçamento de 1988, este autor identifica uma série de despesas inadequadamente contabilizadas enquanto "manutenção e desenvolvimento do ensino", como verbas para segurança, assistência social para funcionários, atividades esportivas e culturais dissociadas do ensino, e muitas outras. Segundo suas estimativas, em nenhum dos anos considerados a União gastou o mínimo de 13% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, como estabelecia a Emenda Calmon.

Os dados do trabalho de Solon Vianna e outros (IPEA, 1989) são interessantes para o exame mais detalhado da evolução dos gastos por setores. Esses autores realizaram, a partir de 1983 no IPEA-Instituto de Planejamento Econômico e Social (vinculado à SEPLAN-Secretaria de Planejamento da Presidência da República), um trabalho que visava obter um quadro mais preciso da composição dos gastos sociais no país. A *Conta Social Revisitada* (IPEA, 1989) agru-

pa esses gastos segundo os diversos subprogramas identificados nos orçamentos federais. Foram consideradas como "sociais" as áreas de alimentação e nutrição; saúde, saneamento e proteção ao meio ambiente; educação e cultura; habitação e urbanismo; trabalho; e assistência e previdência. O documento indica as possíveis fontes de imprecisão dos dados. De qualquer forma, trata-se do trabalho mais completo a respeito do assunto. A Tabela 2 foi reproduzida desse estudo.

Os dados mostram que o setor de assistência e previdência representa sempre mais do que o dobro do que o setor colocado em segundo lugar, tendo decido um pouco desde 1983. Os setores de educação e saúde, que vêm a seguir, passaram de 9,58% e 19,4% em 1980 a, respectivamente, 18,26% e 24,09% em 1987. O setor de habitação e urbanismo despenhou do 3º lugar, em 1980, com 12,35%, para 3,89% em 1987, enquanto o de saneamento cresceu de 3,52% em 1980 para 5,09% em 1987. Alimentação e nutrição mais que dobraram sua participação, apesar de representarem uma parcela muito pequena do total: passaram de 0,63% em 1980 para 2,55% em 1987. O setor trabalho aumentou um pouco sua pequena participação, chegando a 0,93% em 1987.

Analisando a participação relativa das diversas fontes nos gastos sociais, no período de 1981 a 1989, o estudo de Barbosa (1990) mostra o peso desigual de cada uma no total dos gastos e as oscilações que apresentaram na década.

As fontes de financiamento do gasto público federal consideradas são o Orçamento Fiscal da União — Tesouro (receita de impostos e taxas federais), o FPAS-Fundo da Previdência e Assistência Social, o FINSOCIAL, o FAS-Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social e os incentivos fiscais; o salário-educação está incluído na fonte Tesouro (Barbosa, 1990).

Tabela 2

Distribuição percentual do gasto federal consolidado (recursos do Tesouro, FPAS, FINSOCIAL FGTS, FAS e outras fontes) nas diferentes áreas sociais
Brasil, 1980-1987

ÁREA	ANO							
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Alimentação e Nutrição	0,63	0,64	0,77	1,00	1,25	1,96	2,57	2,55
Saúde	19,04	17,18	17,04	16,05	19,28	18,98	17,98	24,09
Saneamento	3,52	4,31	3,81	3,19	2,27	3,72	2,92	5,09
Educação e Cultura	9,58	11,30	11,00	10,74	11,93	13,66	16,65	18,26
Habitação e Urbanismo	12,35	9,38	9,37	8,54	5,79	4,93	3,85	3,89
Trabalho	0,39	0,40	0,39	0,45	0,41	0,54	0,74	0,93
Assistência e Previdência	54,48	56,79	57,62	60,01	59,07	56,21	55,29	45,18

Fonte: IPEA, 1989, p.7 do Anexo Estatístico.

Tabela 3

Participação percentual das fontes de financiamento no total do gasto federal consolidado com programas sociais Brasil, 1981, 1983, 1985, 1987 e 1989

ANO	TOTAL (EM NCz\$ DE 1989)	FONTE					
		TESOURO	FPAS	FAS	FGTS	FINSOCIAL	OUTRAS
1981	112.818.634.086	29,86	55,99	1,14	12,77	-	0,24
1983	100.770.164.882	28,35	58,49	0,75	10,66	1,73	0,03
1985	102.290.418.970	36,81	54,13	0,42	7,14	1,50	-
1987	123.786.319.756	41,57	53,07	0,38	-	-	-
1989	137.026.834.937	59,91	40,09	-	-	-	-

Fonte: IPEA, *apud* Barbosa, 1990, p.48.

O FPAS aparece como a fonte mais importante, seguida do Tesouro. O FAS e o FGTS diminuem significativamente sua participação no período e o Tesouro aumenta sua importância relativa nos últimos anos considerados, ultrapassando o FPAS em 1989. Isso deveu-se, em parte, segundo Barbosa, à gradativa incorporação do FINSOCIAL ao orçamento fiscal da União.

Todos esses dados reforçam a constatação de que o sistema de financiamento das políticas sociais é extremamente vulnerável às oscilações da economia e às mudanças de orientação política no governo federal. Embora, durante a década, tenha havido um esforço no sentido de aumentar o volume de recursos disponíveis para alguns setores, a falta de continuidade na manutenção desses financiamentos e as constantes mudanças na organização da máquina burocrática certamente dificultaram ganhos em eficiência na gestão dos programas e na manutenção dos serviços a nível local.

FINANCIAMENTO DO ATENDIMENTO À INFÂNCIA

Seria agora necessário analisar como se comportam os vários sub-setores dentro dos setores que possuem programas que incidem sobre a educação e assistência das crianças pequenas.

Como ressalta Eni Barbosa (1990), a identificação dos gastos com a criança pequena é bastante difícil, dadas as características desse atendimento: 1) não estando definido como prioritário, não existem fontes de recursos especificamente destinados a ele, sendo necessário buscar, nas fontes existentes, as parcelas utilizadas para esse setor; 2) o financiamento é segmentado, no orçamento da União, convergindo de forma descoordenada nas ações a nível local, inexistindo qualquer mecanismo de integração ou articulação dessas fontes de recurso.

Essa autora procurou identificar, nos orçamentos dos diversos setores — educação, saúde etc. — os programas que contivessem "ações típicas voltadas para crianças e, em alguns casos, o grupo materno

infantil" (p.16), o que apresenta várias dificuldades, pelo fato de determinadas ações encontrarem-se espalhadas por subprogramas diferentes¹.

As Tabelas 4 a 6 resumem alguns dos dados organizados por Barbosa (1990) e fornecem um quadro geral sobre o montante dos recursos alocados aos diversos setores governamentais que atuam junto à infância.

O ano de 1988 foi destacado da Tabela organizada por Barbosa, por ser o ano para o qual constam dados para todas as alíneas consideradas. Mais de um terço dos recursos correspondem a gastos com benefícios previdenciários e quase outro terço ao Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes. Os setores de saúde, assistência social e educação receberam, juntos, menos de 20% do total, sendo que destes a maior parte foi destinada ao programa de creches da LBA-Legião Brasileira de Assistência: quase 14%. Os programas de educação pré-escolar do Ministério da Educação receberam menos de 1% do total de recursos.

Um acompanhamento ano a ano dos recursos destinados aos programas pré-escolares do Ministério da Educação e ao programa de Creche Casulo revela grandes oscilações anuais na proporção de recursos destinados a cada setor, o que deve ter ocasionado problemas sérios nos serviços prestados a nível local.

Os programas pré-escolares só atingiram porcentagens significativas do total nos anos de 1982, 1985 e 1986, ficando abaixo dos 15% em 1983 e 1987 e recebendo uma proporção mínima dos recursos nos demais anos. Os totais para cada ano sofreram também oscilações, apresentando aumentos significativos de 1981 para 1982, de 1985 para 1986 e de 1986 para 1987. Neste último, entretanto, esse aumento foi apropriado quase totalmente pelo programa de creches.

¹ Segundo Velloso (1990, p.23) a administração pública costuma agrupar as verbas em grandes categorias — "funções" — que incluem diversos "programas". Estes se subdividem em subprogramas, projetos e atividades.

É interessante a correspondência que parece existir entre alguns dos períodos de maiores alocações de recursos e os anos eleitorais: 1982 e 1986 foram anos de eleição para governadores e parlamentares e em 1985 ocorreram eleições municipais.

Por outro lado, algumas oscilações podem ser explicadas por mudanças nos programas federais: em 1982 o MOBREAL começou a atuar na educação pré-escolar e foi criado o FINSOCIAL; em 1986 o programa do ex-MOBREAL, agora Fundação Educar, foi

Tabela 4

Distribuição dos recursos alocados para os programas federais dirigidos às crianças de 0 a 6 anos Brasil, 1988

ÁREA/PROGRAMA	NCz\$ MIL (de 1989)	%
EDUCAÇÃO		
Programa de Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar	41.529	0,87
Programa Municipal da Educação Pré-Escolar	741	0,02
SAÚDE		
Programa de Saúde Materno-Infantil	223.285	4,69
Programa de Controle e Erradicação de Doenças Transmissíveis	2.750	0,06
ASSISTÊNCIA SOCIAL		
Programa de Creche Casulo	654.509	13,76
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO		
Programa de Suplementação Alimentar	388.202	8,16
Programa de Apoio Nutricional	457.437	9,61
Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes	1.351.330	28,40
PREVIDÊNCIA		
Salário-Família	1.080.240	22,70
Salário-Maternidade	423.369	8,90
Auxílio-Natalidade	134.472	2,83
TOTAL	4.757.864	100,00

Fonte: Balanços Gerais da União, Relatórios Anuais da LBA, Relatórios do INAN, Coordenadoria de Informática do INPS, *apud* Barbosa, 1990, p.49.

Tabela 5

Distribuição dos recursos (em NCz\$ mil de 1989) destinados a programas federais nas áreas de pré-escola e creche Brasil, 1980-1988

ANO	EDUCAÇÃO		ASSISTÊNCIA SOCIAL PR. CRECHE CASULO	TOTAL (PRÉ-ESC. E CRECHE)
	PDEPE	PMEPE		
1980	2.485 (3,0)	-	80.509 (97,0)	82.994 (100,0)
1981	1.821 (1,9)	-	91.989 (98,1)	93.810 (100,0)
1982	63.612 (38,7)	-	100.821 (61,3)	164.433 (100,0)
1983	17.216 (14,1)	-	104.951 (85,9)	122.167 (100,0)
1984	36.179	-	-	-
1985	60.004 (46,9)	-	67.866 (53,1)	127.870 (100,0)
1986	82.935 (30,9)	-	185.694 (69,1)	268.629 (100,0)
1987	112.746 (9,8)	-	1.035.796 (90,2)	1.148.542 (100,0)
1988	41.529 (6,0)	741 (0,1)	654.509 (93,9)	696.779 (100,0)

Fonte: Balanços Gerais da União e Relatórios Anuais da LBA, *apud* Barbosa, 1990, p.49.

Legenda: PDEPE — Programa de Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar
PMEPE — Programa Municipal de Educação Pré-Escolar

transferido para a Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus do Ministério da Educação (Souza e Kramer, 1988, p.66). A LBA também deslocou-se entre vários órgãos federais: até 1987 era subordinada ao Ministério da Previdência e Assistência Social; em 1988, com a extinção deste, integrou o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social e, em 1989, foi incorporada ao Ministério do Interior (Campos et al., 1989a, p.53).

O trabalho de Eni Barbosa também contém informações sobre as fontes dos recursos destinados a cada programa. A Tabela 6 reproduz os dados referentes aos setores de educação e assistência social, para os anos de 1980 a 1988.

A análise realizada por Eni Barbosa ressalta a importância crescente do FINSOCIAL no financiamento desses programas, principalmente a partir de 1987. Nesse ano, o FINSOCIAL cobriu 90% das despesas nesses programas e, no ano seguinte, 80%. Entre 1983 e 1985 as despesas foram asseguradas através de "fontes não identificadas", com a interrupção do uso de recursos do Tesouro.

Para uma consideração mais detalhada dos problemas envolvidos em cada um desses dois setores, estes serão agora analisados separadamente.

O atendimento à infância no setor de assistência e previdência social

No caso da assistência e previdência, a análise de Sônia M.F. Teixeira (1989) é bastante elucidativa. Em primeiro lugar, ela distingue os vários tipos de critério que têm sido utilizados para diferenciar assistência de previdência: critérios institucional, jurídico e contábil, mostrando as limitações de cada um e argumentando na direção de uma interpretação de caráter mais conceitual e histórico. A autora mostra que, apesar de representar uma parcela pequena do total de recursos manipulados pelo sistema previdenciário, os programas de assistência social cresceram, desde a década de 70, e cada vez mais apresentam interconexões com o setor previdenciário.

De acordo com os dados compilados por S. Teixeira (1989), a incorporação da LBA e da FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, ao SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, em 1977, resultou numa expansão da cobertura dos serviços prestados por esses órgãos. O número de crianças atendidas em creches-casulo vinculadas à LBA cresceu de 135.000 em 1978 para 320.000 em 1981, e o número de menores assistidos pela FUNABEM passou de 741.000 para 1.358.000 no mesmo período.

Tabela 6

Recursos (em NCz\$ mil de 1989) destinados aos programas dirigidos às crianças de 0 a 6 anos nas áreas de Educação e Assistência Social, segundo as fontes Brasil, 1980-1988

ÁREA/PROGRAMA e FONTE	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
EDUCAÇÃO									
Desenv. Educ. Pr.Esc.									
Tesouro	2.102	1.821	63.612	-	-	-	81.908	16.065	1.866
FINSOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	94.167	39.663
Não-identificada	-	-	-	14.229	35.684	59.559	-	-	-
Desenv. Educ. Excepc.									
Tesouro	382	-	-	-	-	-	1.026	2.513	-
Não-identificada	-	-	-	917	495	445	-	-	-
Apoio Des. Educ. Pr.Esc.									
Tesouro	-	-	-	-	-	-	-	-	741
ASSISTÊNCIA SOCIAL									
Desenv. Ações Prom. Soc.*									
FINSOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	167.110	103.364
Des. Ações Matern. Inf.									
Cota da Previd.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Assist. Entid. Comun.									
Tesouro	-	-	-	-	-	-	-	12.254	3.227
Leite Crianças Carentes									
Tesouro	-	-	-	-	-	-	-	-	214.000
Tít. Tes. Nacional	-	-	-	-	-	-	155	100.266	69.391
FINSOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	1.007.960	1.067.537

Fonte: Balanços Gerais da União, *apud* Barbosa, 1990, p.50.

* Inclui Creches Casulo da LBA.

Os recursos destinados a esses dois órgãos, que representam, em média, menos do que 1,5% do Fundo de Previdência e Assistência Social, no período de 1971 a 1982, chegaram a crescer significativamente em alguns momentos, como revelam os números da Tabela 7 (reproduzidos do trabalho de Sonia Teixeira, 1989, p.38), diminuindo com a crise de 1982 a 1984.

A partir de 1986, de acordo com dados de Aloisio Teixeira e outros (1989, p.56), os percentuais correspondentes à participação da LBA e FUNABEM nas despesas do SINPAS voltam a crescer, chegando, em 1987, a 4,23% para a LBA e 1,05% para a FUNABEM (Tabela 8).

Tabela 7

Evolução das despesas da LBA e FUNABEM em relação ao total da receita de contribuições do FPAS Brasil, 1971-1982

ANO	LBA (%)	FUNABEM (%)	RECEITA DO FPAS (EM CR\$ MILHÕES*)
1971	0,77	0,41	10.166
1972	0,63	0,29	15.300
1973	0,53	0,25	22.266
1974	0,45	0,21	32.733
1975	0,46	0,20	49.148
1976	0,38	0,23	78.793
1977	0,70	0,26	124.594
1978	0,90	0,33	188.038
1979	1,18	0,32	309.315
1980	1,50	0,46	582.687
1981	1,61	0,54	1.199.131
1982	1,21	0,39	2.962.519

Fonte: Teixeira, S., 1989, Tabela 2, p.38.

* A receita de contribuições representa cerca de 95,47% da despesa total; os percentuais, na tabela organizada por Teixeira, foram calculados para o total da despesa.

Tabela 8

Evolução das despesas da LBA e FUNABEM em relação ao dispêndio global do SINPAS Brasil, 1980-1987

ANO	LBA (%)	FUNABEM (%)
1980	1,28	0,39
1981	1,30	0,43
1982	1,15	0,37
1983	1,04	0,34
1984	0,82	0,28
1985	0,80	0,26
1986	1,59	0,28
1987	4,23	1,05

Fonte: Teixeira, A. et al., 1989, Tabela A3, p.56.

Aloisio Teixeira e colaboradores comentam também a evolução dos gastos com a LBA e a FUNABEM nos anos de 1988 e 1989. Em 1988 houve uma redução nas despesas com esses dois órgãos de 17,4% e 49,4%, respectivamente, tendo os percentuais relativos ao total do fluxo de caixa do SINPAS passado para 3,1% para a LBA e 0,6% para a FUNABEM (Teixeira A. et al., 1989, p.9 e 13).

Em 1989 a situação desses órgãos agravou-se, com seu desligamento do Ministério da Previdência Social e sua passagem para o Ministério do Interior. Segundo A. Teixeira e outros (1989, p.19), nesse ano houve uma perda real de 2,8%, somados os valores das duas entidades.

As estimativas desses autores referentes ao orçamento da Seguridade Social para 1989 incluem também as despesas com a SEAC - Secretaria de Ação Comunitária. Os recursos previstos para a SEAC quase equivalem aos da LBA e FUNABEM somados: NCz\$ 511.640,8 mil para a SEAC e NCz\$ 714.829,7 mil para a LBA e a FUNABEM (NCz\$ de jan. 1989; Teixeira A. et al., 1989, p.30).

Note-se que a SEAC foi o órgão responsável pela implantação do Programa do Leite para as Crianças Carentes, que consumiu, segundo os dados compilados por Barbosa, grande parte dos recursos voltados para o atendimento à infância, em 1987, 1988 e 1989 (a respeito desse programa, veja-se Reis, 1988).

O atendimento à infância no setor educacional

Como ressalta o documento do Banco Mundial, o setor educação é o segundo colocado quando se examina a composição dos gastos sociais no país. Comparativamente a outros países, esses gastos estão próximos da média de gastos de 20 países da América Latina: em 1986 o Brasil gastou aproximadamente 4% de seu PIB em educação e a média não ponderada para esses países foi de 3,8%. No entanto, os países mais industrializados nunca gastam menos de 4,5% de seu PIB em educação, especialmente os chamados "tigres asiáticos", como Coréia do Sul e Singapura.

De qualquer forma, as maiores distorções em relação ao setor educacional, no Brasil, encontram-se na distribuição interna dos recursos, entre níveis educacionais diferentes, entre regiões urbanas e rurais e entre as instâncias administrativas federal, estaduais e municipais. Somadas às ineficiências e desigualdades do sistema, essas distorções fazem com que os serviços educacionais financiados com recursos públicos sejam distribuídos de forma a agravar as diferenças sociais existentes, pois as crianças e jovens das famílias das faixas de renda mais alta apropriam-se dos benefícios do sistema educacional numa proporção incomparavelmente maior do que aqueles das faixas mais pobres. Como, em países em desenvolvimento, o acesso a níveis de ensino mais altos proporciona taxas de retorno econômicas, na idade adulta, mais altas do que para países mais desenvolvidos,

esse fato pode representar um significativo agravante para as enormes diferenças de renda que o país apresenta, e que vêm aumentando nos últimos anos.

Documento do IPEA (1988, p.50) mostra que a proporção entre a despesa pública com educação e cultura e o PIB cresceu durante a década de 70, passando de 2,66 em 1970 para 3,59 em 1980, mas sua taxa de crescimento começou a diminuir a partir de 1976, com a crise econômica.

A Tabela 9, reproduzida do documento do Banco Mundial, associada aos dados conhecidos sobre a pirâmide educacional no país, é eloqüente a respeito dessas inequidades.

NÍVEL DE ENSINO	DESPESA GLOBAL	DESPESA POR ESTUDANTE
1º Grau	3.480 (68%)	149
2º Grau	466 (9%)	144
Superior	1.203 (23%)	2.586
TOTAL	5.149 (100%)	

Fonte: World Bank, 1988, p.40.

Chama atenção, nesses dados, a desproporção dos gastos por estudante no 3º Grau, em comparação com os demais. O documento ressalta que 38% dos estudantes, nesse nível, freqüentam escolas particulares, enquanto os estudantes de renda mais alta detêm a maior parte das vagas nas universidades públicas (World Bank, 1988, p.40).

A enorme ineficiência que prevalece no 1º Grau faz com que essa inequidade entre níveis de ensino seja ainda mais acentuada quando se consideram os resultados obtidos. Nenhum outro país latino-americano, exceto o Suriname, apresenta taxas de repetência mais altas do que o Brasil e somente El Salvador e Nicarágua possuem indicadores mais negativos em relação à proporção dos alunos que conseguem chegar até a 8ª série (World Bank, 1988, p.41).

De acordo com José Amaral Sobrinho (1988), a repercussão das políticas de ajuste econômico no sistema educacional pode ser percebida tanto nos efeitos causados no nível de vida da clientela escolar, quanto naqueles observados nas despesas realizadas pelos diferentes níveis governamentais.

Embora o montante de despesas com a função educação e cultura tenha crescido no período de 1980 a 1985, a taxa de crescimento foi menor do que para o período anterior, de 1975 a 1980. Os dados citados por Amaral Sobrinho estão resumidos na Tabela 10².

PERÍODO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS (50.000 HAB. E +)
1975-80	14,4%	21,8%	9,0%
1980-85	8,8%	9,5%	4,5%

Fonte: Amaral Sobrinho, 1988, p.391.

Vale a pena transcrever, também, a tabela organizada por Amaral Sobrinho, que contém dados sobre a evolução ano a ano, no período de 1980 a 1985. Ela mostra que os estados e municípios foram mais prejudicados pela redução nos recursos, o que penalizou mais fortemente o ensino de 1º grau. O autor não se refere especificamente à pré-escola, mas como sabemos, por outros dados, que este é também um nível de ensino assumido em maior escala pelos municípios, é de se supor que tenha sido afetado por essa contenção, juntamente com o 1º Grau.

Observa-se, nesses dados, que houve uma certa recuperação em 1985. O autor atribui essa pequena mudança ao comportamento dos recursos arrecadados através do salário-educação.

Examinando a participação do ensino de 1º grau nas despesas de cada nível governamental, Sobrinho mostra que, apesar de a União ter aumentado suas despesas nesse grau de ensino e compensado, em parte, a perda nos gastos estaduais, isso não foi suficiente para evitar uma queda no dispêndio global com o 1º Grau. Além disso, os estados e municípios menos dependentes de verbas federais, como os da região Sudeste, tiveram uma redução maior do que os de outras regiões (Amaral Sobrinho, 1988, p.392-4).

Apesar disso, as taxas de abandono do sistema escolar aumentaram mais nas regiões mais pobres, revelando que os efeitos da crise sobre a clientela escolar se agravaram no período e foram mais sentidos nas regiões que apresentam níveis de pobreza maiores.

Segundo o autor, a redução de gastos com educação, que ocorreu em período onde houve significativo aumento de matrículas no sistema, levou a uma diminuição dos gastos com investimento, em comparação com os gastos de custeio e também a uma diminuição do custo aluno-ano, mais acentuada nas re-

2 Esses dados diferem dos apresentados no relatório do IPEA sobre educação e cultura no ano de 1987 (IPEA, 1988, p.50-1), os quais indicam que, para os níveis federal e estadual, o índice médio de crescimento foi maior no período de 1980 a 1985 do que no período de 1975 a 1980. Como os dados citados por Amaral Sobrinho estão mais detalhados, optamos por eles, embora não fique claro o motivo da diferença encontrada nos índices citados por um e outro autor.

Tabela 11

Despesas públicas (em Cz\$ milhões de 1987) na área de educação e cultura
Brasil, 1980-1985

ANO	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
	Cz\$	ÍNDICE	Cz\$	ÍNDICE	Cz\$	ÍNDICE
1980	86.154,9	100	145.015,5	100	37.905,5	100
1981	89.620,2	104	192.710,5	132	36.122,9	95
1982	117.281,8	136	175.676,7	121	37.003,0	97
1983	95.711,7	111	142.899,2	98	31.998,9	84
1984	116.707,3	135	130.652,9	90	30.186,7	79
1985	167.699,7	194	174.882,9	120	43.529,1	114

Fonte: Balanços da União, Estados e Municípios compilados pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, *apud* Amaral Sobrinho, 1988, p.392.

des estaduais do que nas municipais. Note-se que esse custo é bem menor nas redes municipais: em 1980 ele era de 7.700 (Cz\$ de 1987) nos estados e de 3.490 nos municípios; em 1985, era de 7.264 nos estados e de 4.073 nos municípios. As oscilações ano a ano foram grandes, o que indica a instabilidade sob a qual o sistema opera, no país (Amaral Sobrinho, 1988, p.395). O documento do IPEA ressalta também essa descontinuidade observada no período (IPEA, 1988, p.53).

Esse mesmo documento traz alguns dados sobre os recursos investidos em pré-escola no ano de 1987. Infelizmente, o relatório organiza e comenta esses dados de forma agregada, no item relativo à educação básica, o que dificulta a análise.

Dentre as diretrizes adotadas pelo Ministério da Educação para a educação básica, em 1987, encontra-se a meta de expandir a oferta de educação pré-escolar, principalmente nas áreas menos desenvolvidas. A programação para a educação básica inclui também a educação de adultos.

Do total de 36 bilhões e 608 milhões de cruzados dispendidos, 44,2% foram transferidos para estados, municípios e instituições privadas; 46,5% foram gastos na contratação de serviços de assistência ao estudante e educação de adultos e 9,3% em outras atividades.

Esses recursos foram provenientes do Tesouro ordinário (4,3%), da cota federal do salário-educação (23,8%), do FINSOCIAL e empréstimos (48,9%), além de 23% de outras fontes (IPEA, 1988, p.97). Note-se a importância da fonte FINSOCIAL e empréstimos, que corresponde à quase metade do total.

Em relação ao total dos gastos com o ensino pré-escolar (Cz\$ 1.059.464 mil), 14,8% correspondem a despesas ordinárias do Tesouro, 80,23% a "outros recursos vinculados" (exclusivo o salário-educação) e 4,96% de outras fontes (IPEA, 1988, Quadro III-7, p.128). O documento não especifica as fontes que representam a quase totalidade dos recursos (80,23%), entre os quais provavelmente está o FINSOCIAL.

Examinando, agora, a composição dos três tipos de gastos acima, o documento mostra que, em relação às transferências feitas para os estados, 13,02% correspondem à educação pré-escolar, tendo beneficiado 1.238.259 alunos. No caso dos recursos repassados aos municípios, apenas 1,99% correspondem ao pré-escolar, tendo beneficiado 3.044 prefeituras e atingido 623.912 crianças. Esses programas são remanescentes do programa pré-escolar desenvolvido pelo antigo MOBREAL. Dentre os recursos transferidos às instituições privadas, apenas 9,14% referiram-se à pré-escola (Tabela 12). Quanto à segunda modalidade de gastos, a atuação direta, as crianças pré-escolares só foram beneficiadas através dos gastos com merenda escolar que incluíram os irmãos menores dos escolares de todos os estados, com a exceção de São Paulo (Programa Irmãozinho). O documento não apresenta esses dados desagregados por faixa etária. De qualquer modo, os gastos com merenda representam uma parcela importante dos gastos do Ministério: mais de um terço do total gasto com o 1º Grau, no período de 1985 a 1987 (IPEA, 1988, p.114).

As outras atividades correspondem a gastos com administração de programas, com bolsas de estudo e com outras finalidades não discriminadas.

Note-se que as transferências para os estados representam a maior parte dos gastos com a pré-escola, 74,47%, sendo que os realizados para os municípios equivalem a 17,68% e os repasses para instituições privadas, 6,65%.

Comentando os dados apresentados, o relatório verifica que o ensino regular recebeu 92,7% do total de recursos no item educação básica, restando muito pouco para o nível pré-escolar e para a educação de adultos. O Quadro III.9 do documento (IPEA, 1988, p.129) apresenta os dados para os anos de 1985, 1986 e 1987. De acordo com esses dados, os gastos com pré-escola representaram, respectivamente, 4,00%, 2,51% e 2,89% do total dos gastos com ensino de 1º Grau, nesses anos, tendo portanto decrescido em termos relativos, mas permanecido estáveis

Tabela 12

Porcentagem das despesas (em Cz\$ 1.000,00) com ensino pré-escolar
no total dos gastos com ensino de 1º grau*
Brasil, 1987

DESPESAS	ENS. 1º GRAU* (A)	SUBPROGR. EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR		
		TOTAL (B) (% B/A)	FNDE	SEB
Transferências				
Estados	6.057.852	789.014 (13,02)	800	788.214
Municípios	9.405.361	187.314 (1,99)	30.414	156.900
Particular	770.494	70.432 (9,14)	20.150	50.282
Outras despesas	3.455.971	12.704 (0,37)	1.200	11.504
Outros serv. e encargos	16.919.248	-	-	-
Total	36.688.926	1.059.464 (2,89)	52.564	1.006.900

Fonte: IPEA, 1988, Quadro III.6, p.127.

* Incluem os gastos com ensino pré-escolar.

em termos absolutos, variando de Cz\$ 1.087.980 mil a 1.059.464 mil no período (Cz\$ constantes de 1987).

A distribuição dos recursos, por região, revela diferenças entre os percentuais alocados para a pré-escola e os totais relativos ao 1º Grau.

Surpreendentemente, as regiões Sudeste e Sul recebem percentuais das verbas para o ensino pré-escolar relativamente mais altos que para o 1º Grau como um todo. No entanto, como chama atenção o documento, a análise dos gastos do Ministério da Educação pouco representa em relação ao total dos gastos com educação, em cada estado. Assim, de 1980 a 1985, a região Sul gastou, com o 1º Grau, tanto quanto os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste juntos (IPEA, 1988, p.120).

Outro problema apontado pelo relatório é a falta de cumprimento, pelo órgão federal, dos critérios que ele mesmo estabelece para os repasses aos municípios. Em 1987, apenas 57,6% dos recursos do salário-educação foram transferidos de acordo com esses critérios, sendo o restante alocado para "projetos especiais" (IPEA, 1988, p.116).

Finalmente, é interessante confrontar os dados apresentados sobre as despesas com o 1º Grau e a educação pré-escolar, com os referentes ao ensino superior, contidos no mesmo relatório. Comparando-se o total dos gastos com o 1º Grau, em 1987, com o que foi dispendido nas instituições federais de ensino superior, no mesmo ano, verifica-se que os primeiros correspondem a 38,8% dos segundos. Quanto à educação pré-escolar, corresponde a 1,12% do total

Tabela 13

Distribuição dos recursos (em Cz\$ 1.000,00) aplicados no ensino de 1º grau* e no Programa de Educação Pré-Escolar, por região.
Brasil, 1987

	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	TOTAL
Programa Ed. Pré-escolar	42.700	357.363	287.667	188.835	61.599	938.164
%	4,55	38,09	30,66	20,13	6,57	100,00
Total Ensino 1º Grau	2.461.650	13.426.258	4.956.946	3.351.032	2.352.767	26.548.654
%	9,27	50,57	18,67	12,62	8,86	100,00

Fonte: IPEA, 1988, Quadro III.8, p.128.

* Incluem os recursos aplicados na educação pré-escolar.

do ensino superior. Do total de 49 unidades, 29 gastaram, individualmente, mais do que esse total relativo à pré-escola, sendo que a que gastou mais (a UFRJ), dispendeu 7,2 vezes mais do que esse total, tendo atendido 4.837 alunos (IPEA, 1988, p.127, 128, 260 e 261).

Não se quer, com essa comparação, sugerir que os gastos com as unidades federais de ensino superior não se justifiquem, mas apenas apontar para a enorme desigualdade de acesso aos recursos educacionais, entre segmentos diferenciados da população que esse fato revela, o que confirma as considerações feitas pelo documento do Banco Mundial, citado anteriormente.

Como ressalta Eni Barbosa (1990), o padrão de financiamento revelado pelos dados examinados indica a pequena prioridade da educação pré-escolar e o caráter assistencial da maior parte dos recursos alocados para a população de 0 a 6 anos, que consistiram, principalmente, em verbas para suplementação alimentar. Com efeito, os dados analisados por esta autora mostram que, no período considerado, o único tipo de despesa que manteve uma certa continuidade e representou um volume expressivo de recursos foi a referente aos programas alimentares que incidem sobre essa faixa etária.

Uma característica que ressalta do exame das grandes oscilações nas verbas destinadas a diferentes programas, reveladas pelos dados das diversas fontes consideradas, é o fato de que elas parecem refletir guinadas consecutivas ocorridas na orientação das políticas sociais no período. Notam-se, em alguns anos, aumentos expressivos no montante de recursos destinados a determinados setores, como por exemplo as creches da LBA ou os programas pré-escolares do Ministério da Educação, que devem ter representado um esforço grande de certos setores governamentais no sentido de priorizar determinadas ações. Entretanto, em todos os casos que podem ser identificados nos dados examinados, esses esforços não conseguiram sustentar as mudanças iniciais nos anos seguintes e, da mesma forma que se observam grandes ganhos, grandes perdas podem ser percebidas nos anos subsequentes, sendo que determinadas alíneas aparecem vazias em alguns casos.

Estas grandes oscilações devem ter agravado ainda mais as ineficiências decorrentes da complexidade burocrática que caracteriza a gestão do atendimento à criança pequena no país. Provavelmente esse problema foi mais agudo nos estados e municípios mais dependentes de verbas federais, onde também se localizam as populações mais pobres e desassistidas.

Para compor um quadro mais preciso dessa realidade, seria necessário considerar como se comportaram, no período, as demais fontes de financiamento, tanto públicas como privadas. Como aponta o documento do IPEA (1988), os gastos do Ministério da Educação representam pouco do que efetivamente é gasto nos estados e municípios. No caso das creches,

talvez se possa inferir que as fontes federais são comparativamente mais importantes para o conjunto do país; no entanto, em algumas regiões, essa tendência talvez já tenha sido revertida.

Algumas pesquisas recentes, referentes ao estado de São Paulo, trazem dados interessantes a respeito da evolução do atendimento nos municípios. A título ilustrativo, um resumo dessas informações foi incluído no item seguinte.

A municipalização do atendimento no Estado de São Paulo

Da mesma forma que no país como um todo, a expansão mais recente da educação pré-escolar no estado deu-se, principalmente, através do crescimento das matrículas nas redes municipais de pré-escola.

No Brasil, em 1979, do total de 1.198.104 matrículas registradas, 29,7% eram em estabelecimentos municipais; em 1986, de um total de 2.699.298, registram-se 32,9% municipais (Rosemberg, 1989, p.45).

No estado, a proporção de crianças de 0 a 6 anos matriculadas no pré que freqüentavam escolas municipais era bem mais alta, tendo passado de 35,8% em 1971, para 60,8% em 1987 (CEPAM, 1990, p.36).

O convênio estabelecido entre a Secretaria de Estado da Educação e os municípios, em 1986, reforçava essa tendência, prevendo o repasse de todas as classes de pré-escola para o nível municipal. Mesmo assim, ainda restava, em 1987, um contingente de classes de pré-escola ligadas à rede estadual, como mostra a Tabela 14 para a faixa de 4 a 6 anos.

Esse total correspondia, para a população de 2.113.889 crianças entre 4 e 6 anos de idade no estado, a 31,87% de taxa de escolarização em pré-escolas. Note-se que parte do contingente de crianças de 6 anos já se encontra matriculada na 1ª série: em 1987, 179.236 crianças com menos de 7 anos estavam matriculadas na 1ª série, no estado, sendo 72% delas na rede estadual (Anuário Estatístico de Educação do ESP, 1987).

Tabela 14

Distribuição das matrículas iniciais em pré-escola, para crianças de 4 a 6 anos, por dependência administrativa Estado de São Paulo, 1987

	REDE			TOTAL
	ESTAD.	MUNIC.	PART.	
Matríc. inicial	88.799	426.403	158.640	673.842
%	13,2	63,3	23,5	100,0

Fonte: Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo, 1987.

Tabela 15

Distribuição das matrículas iniciais em pré-escola*, por dependência administrativa Estado de São Paulo, 1987 e 1990

	REDE			TOTAL
	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	
1987	90.351	448.030	197.968	736.349
%	12,3	60,8	26,9	100,0
1990	71.000	547.676	172.044	790.720
%	9,0	69,3	21,7	100,0

Fonte: Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo, 1987 e 1990.

* Incluem crianças menores de 4 anos e maiores de 6 anos.

Os dados da Tabela 15 apontam para uma migração das matrículas da rede estadual para a rede municipal, no final da década, ao lado de um pequeno crescimento do total de matrículas.

O diagnóstico do NEPP - Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da UNICAMP (1990), assim como a pesquisa da FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação da Secretaria de Estado da Educação (1990), apontam para diferenças encontradas no tipo de oferta de vagas, conforme se considere as diferentes faixas etárias. A faixa de 0 a 2 anos é principalmente atendida pela rede particular, enquanto nas faixas mais próximas dos 7 anos cresce a participação da rede pública, tanto municipal como estadual.

Os índices de cobertura também aumentam conforme sobe a faixa etária. Assim, enquanto o índice de escolarização para a faixa de 2 a 6 anos era de 20,9% em 1987, quando se considerava apenas a população de 5 e 6 anos ela subia para 39,4% no mesmo ano.

O diagnóstico realizado em 1987 pelo CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima, com a colaboração da UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação, a partir de dados obtidos em 447 municípios do estado³, correspondentes a 78,3% do universo de 571 municípios, indica que 89,3% deles atua no ensino pré-escolar e 70,2% na área de creches. A porcentagem dos municípios que atuam nesses níveis é mais alta para o grupo de municípios de maior porte, como mostra a Tabela 16.

O documento chama atenção para o fato de a zona rural não contar com quase nenhum tipo de atendimento pré-escolar, dado que é reforçado pela pesquisa da FDE (1990).

De acordo com o diagnóstico, as formas de atuação diferenciam-se conforme se trate de creches e pré-escolas.

Tabela 16

Porcentagem dos municípios que atuam em creches e pré-escolas, segundo o porte Estado de São Paulo, 1990

ATUAÇÃO	ATÉ 20 MIL HAB.	20/50 MIL HAB.	50/100 MIL HAB.	+ 100 MIL HAB.
em creches	64,8	82,2	72,7	88,2
em pré-escolas	85,1	100,0	95,5	94,1

Fonte: CEPAM, 1990, p.32-5.

No caso das creches, a responsabilidade pela prestação direta de serviços é recente e ocorre nos municípios com mais de 100 mil habitantes. A realização de convênios entre órgãos públicos e entidades não-governamentais tem sido a forma de atuação mais freqüente. Os dados apresentados pelo diagnóstico estão resumidos na Tabela 17.

Tabela 17

Porcentagem dos municípios que atuam na área de creches segundo a forma de atuação Estado de São Paulo, 1990

FORMA DE ATUAÇÃO	MUNICÍPIOS	
	%	Nº
Custeio exclusivo pela prefeitura	22,5	101
Subvenção pela prefeitura	28,9	129
Convênio com a Sec. Promoção Social	50,1	224
Convênio com a Sec. Educação	6,3	28
Convênio com outras secretarias	1,8	8
Convênios com órgãos federais	21,5	96
Convênios com outras entidades	13,0	58

Fonte: CEPAM, 1990, p.34.

O atendimento em pré-escolas é assumido de forma mais direta pelas prefeituras. Cerca de 90% dos municípios pesquisados atuam em pré-escolas, a maioria através de recursos próprios e através de convênio com o Ministério da Educação, como indica a Tabela 18.

O diagnóstico aponta para o fato de, nos municípios com até 20 mil habitantes, ser maior a dependência em relação a recursos federais.

3. Os respondentes foram os dirigentes municipais de educação (60,9%), prefeitos (11,2%), vice-prefeitos (1,1%) e responsáveis por outras funções no município (20,4%) (CEPAM, 1990, p.29).

Tabela 18

Porcentagem dos municípios que atuam em pré-escolas segundo a forma de atuação Estado de São Paulo, 1990

FORMA DE ATUAÇÃO	MUNICÍPIOS	
	%	Nº
Custeio exclusivo pela prefeitura	59,9	268
Subvenção pela prefeitura	18,8	84
Convênio com a Sec. de Educação	25,7	115
Convênio com o Min. da Educação	56,4	252
Convênio com outras entidades	8,5	38

Fonte: CEPAM, 1990, p.38

As prefeituras também assumem parte dos custos de serviços complementares à educação, que atingem também a população pré-escolar, como merenda e transporte escolar.

O diagnóstico indica que o repasse da administração e dos recursos destinados à merenda escolar aos municípios tem resultado numa retração do estado no que se refere ao financiamento desses programas: 70% das prefeituras declararam custear porcentagens entre 50 e 90% do total das despesas com a merenda (CEPAM, 1990, p.62).

No caso do transporte escolar, a participação do governo estadual correspondia a 40% dos recursos solicitados pelos municípios, em 1984. Segundo depoimento da presidenta da UNDIME, em 1987, citado pelo documento, os municípios assumem cerca de 85% das despesas com o transporte escolar.

O diagnóstico apresenta dados interessantes a respeito dos serviços prestados pelos municípios à rede particular de ensino. Em quase todos os itens considerados, as porcentagens mais altas referem-se às creches, seguidas das pré-escolas e educação especial; em vários itens sobressai também o 2º Grau. Entre 20 e 27% dos municípios colaboram com as creches na manutenção da rede física (material e mão-de-obra) e na merenda (alimentos, mão-de-obra e equipamentos); entre 10 e 17% fornecem material escolar, assistência médica e odontológica, professores e pessoal administrativo. No caso das pré-escolas, as porcentagens nesses itens encontram-se abaixo de 12%.

Esses dados parecem confirmar a suposição de que a maior parte dessas creches atendem a população mais pobre e mantêm convênios com outros órgãos para poder sobreviver. No caso do 2º Grau, a ajuda se explica pelo fato de os municípios não atuarem nesse nível de ensino e preferirem subsidiar parte dos alunos que freqüentam a rede particular de ensino.

Apesar de constatar uma tendência predominante, na maioria dos municípios, em direção à municipalização da educação pré-escolar, o diagnóstico registra que 46 municípios se declaram contrários à municipalização da pré-escola, sendo 42 com até 20 mil ha-

bitantes e 4 de 20 a 50 mil habitantes. Segundo o documento, "trata-se de municípios que enfrentam sérias dificuldades em função do limitado orçamento e/ou que enfrentam o crescimento desordenado da população expulsa dos grandes centros" (CEPAM, 1990, p.82).

Por outro lado, o trabalho da FDE alerta para o fato de que apenas 25% dos municípios de sua amostra apresentavam taxas de cobertura para a população de 0 a 6 anos superior a 24%, o que, para um estado como São Paulo, representa um índice muito baixo.

Se a tendência geral constatada é a de um crescimento proporcionalmente maior das matrículas municipais, como foi visto, essa tendência não se verifica homogeneamente no estado. Estudo realizado pela Fundação SEADE (1989) indica que a região metropolitana de São Paulo apresentou um menor crescimento relativo das matrículas em pré-escola, no período de 1980 a 1987, do que o interior, e que o litoral apresentou um decréscimo de matrículas no final do período. Ou seja, muitos municípios não acompanharam a orientação geral e alguns diminuíram sua atuação nos últimos anos, justamente nas regiões onde o crescimento populacional foi maior, como aponta a Fundação SEADE (1989).

Esse fato mostra que, em São Paulo, muitos municípios não são capazes de dar respostas às necessidades de atendimento educacional na faixa de 0 a 6 anos e que a atuação direta da rede estadual de ensino e/ou o aporte de recursos financeiros e administrativos por parte do estado e da União ainda se fazem necessários.

Os dados sugerem, também, que o repasse de responsabilidades para os municípios não foi acompanhado, nos últimos anos da década, por um crescimento significativo no total de matrículas no estado.

Esse fato deveria ser melhor avaliado para que se possa definir uma política de recursos para o setor que permita que a descentralização da gestão ocorra sem que o ritmo de expansão do atendimento seja afetado e que leve a uma democratização maior do acesso à creche e à pré-escola.

COMENTÁRIOS FINAIS

O quadro geral esboçado pelos dados disponíveis para a década de 80 caracteriza-se por uma grande instabilidade e por sérios desencontros na direção e gestão das políticas federais de financiamento dos programas de pré-escolas e creches no país.

A transição política resultou em expressivos ganhos legais, com a promulgação da Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 (Campos et al., 1989b e Barbosa, 1990). No entanto, os novos direitos reconhecidos para as crianças menores de 7 anos não foram garantidos por nenhuma previsão em relação a uma fonte específica de recursos, o que prenuncia a continuidade de uma situação em que os programas pré-escolares competem com outros níveis de ensino e os programas de cre-

ches competem com outras linhas de ação na área de assistência social, pelas mesmas verbas.

Fatores que agravam mais ainda esse quadro, a estagnação econômica e o caráter não compensatório da maior parte dos mecanismos de arrecadação de impostos, somam-se à piora das condições de vida da população e ajudam a explicar por que os propósitos formulados na direção de uma ampliação do atendimento não se sustentam no tempo e muitas vezes sequer chegam a ser concretizados.

A grande oscilação no financiamento dos vários programas, revelada em algumas das tabelas analisadas, indica também uma falta de clareza nas opções políticas adotadas pelos órgãos federais. A interpretação formulada por Fúlvia Rosemberg (em artigo neste mesmo número da revista) sobre essas orientações aponta para hipóteses interessantes: ao falar da contaminação assistencialista da pré-escola e da contaminação educacional da creche, a primeira se manifestando nos programas federais e a segunda principalmente em iniciativas municipais, sua análise ajuda a explicar muitas das ambigüidades percebidas nos dados sobre os anos 80. Um exemplo é o para-

lelismo de ação observado nos programas da LBA e do MOBRAL, no período.

Outro dado que compõe esse quadro instável é a aparente falta de critério na distribuição das verbas pelas diversas regiões do país. Ou seja, a ambigüidade na orientação da política voltada para essa faixa etária é acompanhada de uma indefinição sobre a população-alvo que deve ser prioritariamente atingida.

Todos esses problemas tornam extremamente frágil qualquer tentativa de conferir prioridade na destinação de recursos federais para os programas que atendem as crianças pequenas no país. Sem uma reorganização institucional séria, com atribuições claras de responsabilidade para as várias instâncias governamentais; sem uma definição de fontes específicas de recursos e, principalmente, sem um consenso mais amplo sobre a orientação que se quer conferir aos programas pré-escolares, é muito provável que o desperdício de esforços e de recursos que resulta das descontinuidades e desequilíbrios observados continue a caracterizar a política social brasileira que atende a faixa etária mais vulnerável da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL SOBRINHO, José. A educação básica e as políticas de ajuste. In: CHAHAD, José Paulo, CERVINI, Ruben (orgs.) *Crise e infância no Brasil*. São Paulo: IPE/USP; UNICEF, 1988.
- ANUÁRIO Estatístico de Educação do Estado de São Paulo - 1987. São Paulo: Secretaria da Educação, 1987.
- ANUÁRIO Estatístico de Educação do Estado de São Paulo - 1990. São Paulo: Secretaria da Educação, 1990.
- AZEREDO, Beatriz. O financiamento da política social. *Cadernos ANPEd*. Financiamento de políticas públicas para crianças de 0 a 6 anos. n.1 (nova fase), p.10-28, 1989.
- BARBOSA, Eni M.M. *O financiamento da política social da infância: situação atual, tendências e perspectivas*. Brasília: IPEA, 1990.
- CAMPOS, Maria M.M., ROSEMBERG, Fúlvia, FERREIRA, Isabel M. *Aspectos sócio-educativos e sugestões para uma política nacional de educação da criança de 0 a 6 anos no Brasil*. São Paulo: Convênio IPLAN-IPEA-UNICEF, 1989a.
- _____. *A Constituição de 1988 e a educação de crianças pequenas*. São Paulo: FDE, 1989b.
- CEPAM - CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *A educação nos municípios paulistas*. São Paulo, 1990.
- CHAHAD, José Paulo Z., MACEDO, Roberto. Ajuste econômico e impacto social no Brasil, 1980-1987: os efeitos sobre a população infantil. In: CHAHAD, José Paulo Z., CERVINI, Ruben (orgs.) *Crise e infância no Brasil*. São Paulo: IPE/USP; UNICEF, 1988.
- FDE - FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Diagnóstico da pré-escola no Estado de São Paulo - 1988*. São Paulo, 1988.
- FUNDAÇÃO SEADE - SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *Educação em São Paulo: uma análise regional*. São Paulo, 1989.
- IPEA - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Coordenadoria de Educação e Cultura. *Educação e Cultura - 1987: situação e políticas governamentais*. Brasília, 1988.
- IPEA - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Coordenadoria de Saúde e Previdência Social. *A conta social revisitada: 1980/1987*. Brasília, 1989. mimeo.
- NEPP - NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *São Paulo: a educação nos anos 80; diagnóstico preliminar*. Campinas, 1990.
- REIS, Joracy M.L. *O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes: avaliação no setor "O" da Ceilândia, DF*. Brasília: INAN; Ribeirão Preto: Fac. Medicina/USP, 1988. mimeo.
- REZENDE, Fernando. A política social e a crise econômica. In: CHAHAD, José Paulo Z., CERVINI, Ruben (orgs.) *Crise e infância no Brasil*. São Paulo: IPE/USP; UNICEF, 1988.
- ROSEMBERG, Fúlvia. 0 a 6 anos: desencontro de estatísticas e atendimento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.71, p.36-48, nov. 1989.
- SOUZA, Solange J., KRAMER, Sonia. *Educação ou tutela? a criança de 0 a 6 anos*. São Paulo: Loyola, 1988. (Col. Espaço, 11). Cap. Avanços, retrocessos e impasses da política de educação pré-escolar no Brasil, p.59-84.
- TEIXEIRA, Aloisio et al. *O financiamento da Seguridade Social em 1989: novos caminhos, velhos problemas*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial/UFRJ, 1989. (Texto para Discussão, 196).
- TEIXEIRA, Sonia S.F. Assistência na Previdência Social: uma política marginal. In: SPOSATI, Aidaiza et al. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989. p.31-108.
- VELLOSO, Jacques. A Emenda Calmon e os recursos da União. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.74, p.20-39, ago. 1990.
- WORLD BANK. *Brazil: public spending on social programs; issues and options*. Washington, 1988.