BRASIL 1985

Relatório sobre a Situação Social do País

VOLUME II

BRASIL 1985

Relatório sobre a Situação Social do País

VOLUME II

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

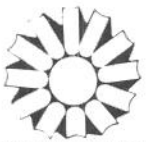
Campinas
1987

EDITORA DA UNICAMP

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)

Reitor: **Paulo Renato Costa Souza**

Coordenador Geral da Universidade: **Carlos Vogt**



CONSELHO EDITORIAL

Alfredo Miguel Ozório de Almeida

Attílio José Giarola

Aryon Dall'Igna Rodrigues Presidente

Eduardo Roberto Junqueira Guimarães

Fernando Galembeck

Humberto de Araújo Rangel

Michael MacDonald Hall

Jayme Antunes Maciel Junior

Ubiratan D'Ambrósio

Diretor Executivo: **Eduardo Roberto Junqueira Guimarães**

Endereço: *Rua Cecílio Feltrin, 253*
Cidade Universitária – Barão Geraldo
Fone: (0192) 39.1301 (ramal 2585)
13.081 – Campinas – SP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP

REITOR: **Prof. Dr. Paulo Renato Costa Souza**

COORDENADOR GERAL DA UNIVERSIDADE
Carlos Alberto Vogt

PRÓ-REITOR DE DESENVOLVIMENTO UNIVERSITÁRIO
Ubiratan D'Ambrósio

PRÓ-REITOR DE GRADUAÇÃO
Antonio Mario Antunes Sette

PRÓ-REITOR DE PÓS-GRADUAÇÃO
Bernardo Beiguelman

PRÓ-REITOR DE PESQUISA
Hélio Waldman

PRÓ-REITOR DE EXTENSÃO
José Carlos Valladão de Mattos

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP

Departamento de Ciências Sociais – IFCH

Instituto de Economia – IE

Departamento de Medicina Preventiva – FCM

Departamento de Ciências Sociais Aplicadas à Educação – FE

INSTITUTO DE ECONOMIA – IE

Centro de Estudos de Conjuntura

Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO página

CAPÍTULO I – POLÍTICA HABITACIONAL 1

1. O Padrão da Política Habitacional do Período 1964/84 3
2. Recessão e Esgotamento 5
3. A Política Habitacional em 1985 9
   3.1. O Discurso da Nova República 9
   3.2. O Desempenho da Política Habitacional em 1985 18
   3.3. "Necessidades Habitacionais" para 1986/89 24
4. Considerações Finais 27
5. Anexos 29

CAPÍTULO II – POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO 43

1. A Situação Alimentar e Nutricional 45
   1.1. Principais Carências Nutricionais 47
   1.2. Disponibilidade de Alimentos Básicos e Acesso 48
2. A Política de Alimentação e Nutrição no Brasil: Histórico e Principais Programas 63
   2.1. PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição 64
      2.1.1. PNS – Programa de Nutrição e Saúde 66
      2.1.2. PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar 66
      2.1.3. PCA – Programa de Complementação Alimentar 67
      2.1.4. PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador 68
      2.1.5. PROCAB – Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda 69
      2.1.6. PROAB – Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda 69

3. Desempenho dos Programas de Alimentação e Nutrição: PNS/PSA; PCA; PNAE; PROAB E PAT 70
3.1. PNS/PSA 71
3.2. PCA 74
3.3. PNAE 75
3.4. PROAB 77
3.5. PAT 78
4. A Política de Alimentação e Nutrição em 1985; Continuidades e Descontinuidades 105
4.1. Perspectivas para 1986 106

CAPÍTULO III – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 111

1. Os Programas Assistenciais 113
2. L.B.A. 125
3. FUNABEM 134
4. Considerações Finais 140

CAPÍTULO IV – A POLÍTICA EDUCACIONAL 141

1. Os Níveis de Ensino 144
1.1. Pré-Escola 144
1.1.1. A Pré-Escola nos termos da Legislação 145
1.1.2. Organização do Atendimento à Criança Pequena 145
1.1.3. Evolução do Atendimento Pré-Escolar 146
1.1.4. Propostas Atuais 149
1.2. O Ensino de 1º grau 150
1.2.1. O Desempenho da Política Educacional de 1º grau 150
1.2.2. O Padrão de Intervenção do Estado na Educação Básica 156
1.3. O Ensino de 2º grau 162
1.3.1. Origens e Legislação 162
1.3.2. Evolução do Ensno de 2º grau 165
1.3.3. Tentativas de Definição de uma Nova Política para o 2º grau 168
1.3.4. O Programa Educação e Trabalho 168
1.4. Ensino Superior 169
1.4.1. A Universidade Brasileira e a Reforma Universitária 169
1.4.2. Evolução do Ensino Superior 171
1.4.3. O Ensino Superior em Debate 173

2. O Financiamento Público à Educação no Brasil 178
2.1. As receitas de Base Orçamentária 178
2.1.1. O "Imbroglio" Orçamentário 179
2.1.2. Responsabilidades Legais e Distribuição de Gastos 181
2.1.3. A Emenda Calmon 186
2.1.3.1. A Regulamentação da Emenda Calmon 189
2.1.3.2. 1986: Primeiro Orçamento do Cruzado e a Emenda Calmon 190
2.2. As Receitas de Base Extra-Orçamentária 192
2.2.1. O Salário Educação: Origens e Legislação 192
2.2.1.1. O Sistema de Manutenção do Ensino 193
2.2.1.2. Desempenho e Evolução do Salário Educação 194
2.2.1.3. Problemas e Propostas 197
2.2.2. O Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) 197
2.2.3. O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) 199
2.2.4. Incentivos Fiscais do MOBRAL 199
2.2.5. Recursos Externos 200
2.3. Financiamento da Educação: Agenda de Estudos 200
3. Panorama 1985 na Política Educacional 202
3.1. "Educação para Todos" 202
3.2. O Dia D da Educação 204
3.3. Do MOBRAL à Fundação Nacional de Jovens e Adultos (EDUCAR) . . 206
3.4. Comissões Especiais 208
3.5. Municipalização do Ensino 209
3.6. A Política Educacional em 1985: Expectativas de Reformulação 211

Referências Bibliográficas 211

APRESENTAÇÃO

É com prazer que cumprimos a tarefa de trazer a público o segundo volume de **Brasil 1985 – Relatório sobre a Situação Social do País.** Neste trabalho, detivemo-nos na reconstituição do perfil e da evolução rescente das políticas federais relativas à Educação, à Habitação, à Alimentação e a Nutrição e aos programas assistenciais de responsabilidade da LBA e da FUNABEM.

Tal como procedemos no primeiro volume, tratamos aqui de coletar, elaborar e examinar as informações e os indicadores mais gerais sobre a natureza e resultados da intervenção estatal, sempre com o objetivo de captar as características das políticas federais no ano de 1985. E, tal como ocorreu antes, deparamo-nos com as mesmas dificuldades em identificar estatísticas e informações recentes, bem como séries históricas confiáveis, que permitissem a correta identificação de tendências e de parâmetros relativamente seguros de avaliação das políticas públicas de corte social. Situação tanto mais grave quanto se recorda tratar-se de um período no qual proclamou-se o social como prioritário, a transparência da ação governamental como parte integrante do compromisso democrático e a avaliação crítica como elemento indispensável e contínuo do processo de implementação das políticas do Governo. A Nova República está ainda a dever à sociedade uma boa prestação de contas, respondendo claramente às perguntas mais óbvias dos cidadãos: o que foi feito? quanto se fez? como se pretendeu fazer? a quem se beneficiou, efetivamente? Perguntas que até agora foram muito mal respondidas. Basta sublinhar a impossibilidade de se identificar, para o ano de 1985, o efetivo gasto social do Governo Federal, dificuldade que parece estar sendo reiterada também em relação ao ano de 1986.

Na introdução ao primeiro volume, destacamos a dupla temporalidade que deveria marcar o ano de 1985 em relação às metas de política social: as ações de emergência, destinadas a imediatamente dar início ao combate à fome e à miséria, e o movimento mais profundo, voltado para a reestruturação do padrão brasileiro de proteção social, através da discussão ampla das várias políticas e das alternativas para sua redefinição.

Também no tocante às áreas que agora examinamos, esta característica se manifesta. De fato, as ações concebidas como prioritárias marcaram a *performance* de alguns programas assistenciais, particularmente os da área de alimentação e nutrição, no âmbito do INAM e da LBA. Mesmo aí, assistiu-se, ao longo do ano, ao debate não apenas sobre o estatuto destes programas, como sobre as estruturas organizacionais que lhes dão suporte e aparentemente respondem pela grande maioria dos problemas de ineficácia e baixa efetividade. Nas áreas de Educação e de Habitação, não se identifica, em 1985, nenhuma modificação essencial na implementação rotineira das políticas; convive-se, sim, com um intenso debate sobre a reestruturação e redefinição mais gerais, referidas sobretudo às questões de financiamento, de estrutura organizacional e de efetividade social.

Guardadas as especificidades de cada uma das políticas, tanto em relação aos programas assistenciais quanto em relação às políticas educacional e habitacional, os temas recorrentes da discussão foram ainda aqueles que permeiam o conjunto das políticas sociais. Em termos do padrão de financiamento, o destaque para sua regressividade, para a composição distorcida das receitas e gastos, para a presença de fundos vinculados, geridos pela regra do retorno das aplicações, em detrimento da orientação de aplicações a fundo perdido, financiadas por recursos de origem fiscal. Em termos do padrão organizacional, as ênfases seguem sendo dadas à centralização excessiva, à burocratização absurda, à fragmentação institucional, à superposição de órgãos e programas, assim como às suas conseqüências conhecidas: demoras inaceitáveis nas liberações de recursos e na distribuição de bens e serviço, custos elevados da máquina administrativa, descontroles, a permanência de obstáculos renitentes para se atingir clientelas específicas. Também nas áreas que agora estudamos, estiveram sempre presentes as teses da descentralização, da ampliação dos processos decisórios e da participação popular, da integração das ações sociais a níveis locais, assim como a busca de formas alternativas de organizar e distribuir bens e serviços, "desinstitucionalizando" as operações, em relação cada vez mais direta com os usuários.

Tomadas em conjunto as políticas sociais federais, o ano de 1985 encerrou-se mais com perguntas, promessas e expectativas que com respostas claras e efetivas. A insatisfação com o padrão de proteção social, no Brasil, por todos manifesta, aparentemente até mesmo pelo governo, é crescente e, quando referida às condições de miséria e pobreza, tem atingido raias de indignação. Infelizmente, são de tal magnitude os problemas aqui identificados, e relacionados a tão fortes mecanismos de resistências e inércias políticas e político-administrativas, que um estéril ceticismo parece também grassar junto a todos os que, analistas ou *policy-makers*, debruçam-se sobre o acabrunhador quadro social do país e das políticas que deveriam melhorá-lo. A confirmarem-se, em 86, as tendências emperradoras e comprometedoras da eficácia dos programas sociais – até mesmo dos emergenciais –, uma revisão ousada, corajosa e imediata da estratégia de intervenção social da Nova República inevitavelmente será colocada na agenda das reivindicações mais prementes da sociedade brasileira.

A Equipe

Capítulo I

POLÍTICA HABITACIONAL

O objetivo deste texto é compreender em que medida as transformações processadas ou sinalizadas em 1985 prenunciam uma ruptura com o padrão da política habitacional consolidado no pós-64. O que mudou? Que fatos indiciam a configuração de uma política habitacional com novo formato? Quais seriam o alcance e os limites da política em gestação? A análise foi orientada pela busca de respostas a essas perguntas.

Descreve-se inicialmente, de forma sumária, o padrão da política habitacional pós-64 e seu esgotamento na crise dos anos 80. Em seguida apresentam-se as principais medidas explicitadas ou prenunciadas em 1985, numa avaliação subdividida em três partes: o discurso do governo da Nova República em relação ao setor habitacional; o desempenho dessa política em 1985; estimativa oficial quanto às "necessidades habitacionais" para 1986/89 e previsão das metas físicas a serem atingidas pela ação governamental nesse período. Procura-se confrontar esses dados com o desempenho da política habitacional de 1985.

Na última parte do texto são feitas breves considerações a título de conclusão.

1. O PADRÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO PERÍODO 1964/84

No pós-64, as ações governamentais no setor habitacional conformaram um certo **padrão de intervenção**, cujos traços básicos permeiam, de modo geral, o conjunto da política social brasileira do período (1). Assim, sua primeira característica é

(1) Ver FAGNANI, E. e Silva, P.L. *Dilema do reordenamento da política social na transição democrática*. Trabalho apresentado no IX Encontro da ANPCS, outubro/85, Águas de São Pedro – SP, Mimeo.

a inadequação dos mecanismos de financiamento à obtenção de eqüidade: a aplicação de recursos do orçamento fiscal em programas habitacionais foi bastante reduzida, isto é, o gasto estatal no setor não funcionou como um mecanisno indireto de redistribuição de renda.

As principais fontes de financiamento – o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e os depósitos em cardernetas de poupança – são recursos onerosos, pois sobre eles incidem juros e correção monetária. Sua aplicação deve produzir retornos financeiros suficientes para remunerar o patrimônio do trabalhador retido no FGTS e os investidores das cadernetas de poupança. Deve também gerar um excedente para valorizar os capitais (públicos e privados) que participam na intermediação financeira, no processo produtivo e na gestão da política habitacional. É facil perceber que o custo desses recursos, combinado à estrutura de rendimento da população brasileira, limita a efetividade desse mecanismo de financiamento. Sua inadequação, patente nas conjunturas econômicas favoráveis, atinge o paroxismo na conjuntura recessiva do início dos anos 80, quando os patamares elevadíssimos alcançados pela inflação e pela taxa de juros se sobrepuseram à política de desindexação dos salários. Se já no final dos anos 60 desfazia-se o sonho da casa própria para os extratos de baixa renda, na crise dos anos 80 esse sonho também desvanece para as camadas médias.

Mas além do FGTS e da caderneta de poupança, o equilíbrio financeiro do SFH depende ainda do retorno de suas aplicações, advindas do pagamento das prestações pelos compradores dos imóveis: indiretamente, sua sobrevivência está subordinada também à capacidade de adimplência dos mutuários. Dessa óptica, mantidas as regras de auto-sustentação financeira vigentes, é "natural" que seus recursos sejam direcionados no atendimento daquela parcela da população que constitui a clientela solvável. Assim, dada a estrutura de rendimentos da população e o alto custo de remuneração dos passivos do SFH, não há outra alternativa para manter o equilíbrio atuarial do sistema que não o atendimento das camadas de maior renda.

A segunda característica do referido padrão de intervenção é a excessiva centralização do poder de decisão política e do controle sobre os recursos financeiros e institucionais na esfera federal. Os demais níveis de governo e a sociedade civil, em sentido amplo, deixam de participar da eleição e hierarquização das questões socialmente prioritárias e do processo decisório quanto à formulação e implementação das políticas sociais. No caso de política habitacional, esse processo de centralização se cristaliza no Ministério do Interior (desmembrado em 1985 com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU) e, em particular, no Banco Nacional de Habitação – criado em agosto de 1964 com a incumbência de reformular e implementar a Política Nacional de Habitação, órgão gestor do Sistema Financeiro de Habitação e, a partir dos anos 70, responsável também pela formulação e implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) e orgão gestor do Sistema Financeiro do Saneamento.

A terceira característica é a ocorrência de uma processo de privatização das políticas sociais, com a possibilidade de segmentos privados e burocráticos maximizarem seus interesses imediatos, em detrimento do interesse coletivo. No caso da política habitacional, há indicações de práticas lesivas à coletividade, em favor de interesses particulares (financeiros e políticos)(*), envolvendo segmentos burocráticos (situados, na órbita federal, no antigo Ministério do Interior e no BNH), instituições financeiras integrantes do SBPE e setores da indústria da construção civil. Isso faz aflorar a ques-

---

(*) Ver ASSIS, Jorge C. *A chave do tesouro*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1984.

tão mais ampla da busca de mecanismos pelos quais a sociedade possa estabelecer controles efetivos sobre as ações do Estado. A pouca transparência dos processos decisórios do governo, presente até mesmo em sociedades politicamente avançadas, acentua-se nos contextos burocráticos.

Como quarta característica – por hipótese, condicionada pelas anteriores – destacam-se os reduzidos graus de efetividade dos programas sociais. Apesar da complexidade da intervenção estatal, as políticas sociais mostraram-se em geral ineficazes para compensar os efeitos nefastos do processo de acumulação, o que a política habitacional exemplifica de forma contundente: no período 1965-84, os programas habitacionais mostraram-se inacessíveis à maioria da população brasileira, já que apenas 7,7% do saldo total de financiamentos realizados no âmbito do SFH foram destinados a mutuários com renda familiar inferior a 3.5 salários mínimos mensais (cf. Tabela 1).

TABELA 1
Brasil
Distribuição dos Financiamentos Habitacionais
no Âmbito do SFH por Faixa de Renda
1965/84

Faixas de Renda Familiar (S.M.) (1) e (3)	Valor Unitário Máximo de Financiamento (UPC)	% do Número de Mutuários	% Acumulado do Número de Mutuários	% do Saldo dos Financiamentos	% Acumulado do Saldo dos Financiamentos
Até 1,5	450	20	20	1,3	1,3
1,5 a 3,5	900	32	52	5,1	6,4
3,5 a 5,0	1.350	13	65	14,1	20,4
5,0 a 7,0	1.800	12	77	20,4	40,8
7,0 a 9,0	2.250	10	87	22,3	63,1
9,0 a 11,0	2.700	5	92	11,9	75,0
11,0 a 16,5	3.500	7	99	23,2	98,2
Superior a 16,5 .	5.000	1	100	1,8	100,0

FONTE: Dados extracontábeis do SBPE e DPLAC/BNH.
(1) A estimativa da distribuição por faixas de renda tomou por base os valores de prestações e salário mínimo do terceiro trimestre de 1983.
(2) A distribuição apresentada refere-se ao saldo dos financiamentos habitacionais do SFH (BNH e SBPE) em dezembro de 1983.
(3) Renda Familiar mínima necessária no terceiro trimestre de 1983 para aquisição de V.U.F. máximo.

2. RECESSÃO E ESGOTAMENTO

No início dos anos 80, assiste-se a um **esgotamento** do padrão da política social e, em especial, de seus mecanismos de financiamento, num processo condicionado, em última instância, pelos impactos combinados e antagônicos da política econômica recessiva – agravamento do quadro de "condições de vida", dilapidação das fontes

de financiamento e corte nos gastos sociais – que se sobrepuseram à ampliação dos canais de pressão popular por política social mais efetiva, emergentes no bojo da "liberalização" do regime autoritário (2).

No caso da política habitacional alguns indicadores permitem visualizar a magnitude assumida por esse processo de esgotamento, em que a política econômica recessiva teve papel decisivo (3).

O FGTS foi duplamente penalizado pelo desemprego e pela desindexação dos salários: houve queda na arrecadação bruta e aumento nos saques, limitando-se conseqüentemente a arrecadação líquida. Os dados apresentados nos Anexos 1, 2 e 3 permitem os comentários seguintes:

– a arrecadação bruta (fluxos no período) sofre perdas reais significativas a partir de 1979, sendo particularmente crítico o desempenho do biênio 1983/84. Em termos reais, a que se obteve em 1984 foi 33,8% inferior à de 1979 (Anexo 2);

– 0 volume de saques aumentou progressivamente e a taxas elevadas até 1983 – ano em que se mostra, em termos reais, 13,3% superior ao de 1979. Em 1984, essa tendência arrefeceu ligeiramente, voltando-se ao nível de 1979 (Anexo 2);

– refletindo o comportamento dessas variáveis, a relação saque/arrecadação bruta eleva-se de 52,7%, em 1979, para 80,4% em 1984 (Anexo 1);

– como corolário, a arrecadação líquida do FGTS declina drasticamente a partir de 1979, sendo particularmente grave o decrescimo real (-66,8%) observado em 1982/83 (Anexo 3). Com isso, a arrecadação líquida real obtida em 1984 foi 73% inferior à de 1979 (Anexo 2).

A segunda fonte de receita do SFH, o retorno das aplicações com o pagamento das prestações dos mutuários, foi vulnerabilizada com a política salarial e, especialmente, com o Decreto Lei nº 2.065/83, pelo qual os salários da classe média – onde se incluía a maior parte dos mutuários – passaram a ser corrigidos por índices inferiores (80% do INPC) aos aplicados na correção da prestação da casa própria. O impacto dessa medida foi imediato. O índice de inadimplência elevou-se espectacularmente, atingindo um patamar crítico para a estabilidade do sistema: de 26,3% em dezembro de 1980 para 43,6% em julho de 1983 e para 50,9% em junho de 1984 (Tabela 2). Mais preocupante para o equilíbrio do sistema é o quadro potencial de insolvência, caracterizado pelo impressionante crescimento do número de mutuários com mais de três prestações em atraso: entre junho de 1983 e agosto de 1984, o percentual de contratos nessas condições evoluiu de 6,3% para 19,2%.

O terceiro sustentáculo do SFH, as cadernetas de poupança, foram parcialmente penalizadas pelos impactos negativos da política econômica sobre a massa de salários. Mesmo assim, esse ativo apresentou um desempenho satisfatório no período recessivo: à exceção de 1980, quando sofreu queda real de -5,9%, nos demais anos o saldo das cadernetas apresentou taxas de crescimento real positivas, embora oscilantes (Anexo 6). Por um lado, esse desempenho foi possível graças à adoção, pelo governo, de um conjunto de medidas protecionistas nos momentos em que a captação desse ativo apresentou sinais de esgotamento. Por outro lado, decorreu de um processo mais geral de transferência de haveres monetários (papel moeda em poder do público e de-

---

(2) Ver BRAGA, J. C. FAGNANI, E.; SILVA, P. L. *Recessão e financiamento das políticas sociais*. IESP/FUNDAP, texto para discussão 07, São Paulo, setembro de 1986. Trabalho apresentado no X Encontro da ANPOCS, Campos do Jordão, outubro/86.

(3) As notas que se seguem beneficiam-se do trabalho de BRAGA, J. C.; FAGNANI, E. e SILVA, P. L., op. cit.

TABELA 2
Brasil
BNH – Evolução no Percentual de Contratos com Prestações Atrasadas
1980/84

Ano	Percentual de Contratos com Até Três Prestações em Atraso	Percentual de Contratos com Mais de Três Prestações em Atraso	Percentual de Contratos em Inadimplência
Dezembro	(*)	(*)	26,3
1983			
Julho	37,3	6,3	43,6
Agosto	40,1	6,7	46,8
Setembro	39,4	7,3	46,7
Outubro	38,0	10,6	48,6
Novembro	38,1	12,1	50,2
Dezembro	34,1	12,3	46,4
1984			
Janeiro	34,9	13,5	48,4
Fevereiro	35,1	14,1	49,2
Março	34,9	15,1	50,0
Abril	36,6	17,2	53,8
Maio	33,5	17,4	50,9
Junho	33,9	17,0	50,9
Julho	(*)	18,2	(*)
Agosto	(*)	19,2	(*)

FONTE: BNH, Jornal do Brasil, 20/10/1984.
(*) Dado não obtido.

pósitos a vista) para haveres não-monetários (cadernetas de poupança, depósitos a prazo, letras imobiliárias, títulos da divida pública etc).

Note-se que entre 1980 e 1984 a participação dos haveres monetários em relação ao total de haveres financeiros declinou de 32,5% para 11,0%, enquanto a participação dos haveres não-monetários elevou-se de 67,5% para 89,0% (Anexo 5). Essas transferências não podem ser consideradas poupanças, mas repasses de "saldos de caixa", incentivados pela inflação e pelo mercado financeiro especulativo. Por sua vez, as cadernetas de poupança perderam competitividade, sobretudo para os ativos da dívida pública. A partir de 1979, o saldo dos recursos aplicados em ORTNs apresenta taxas de crescimento real elevadas e muito superiores às das cadernetas de poupança (Anexo 6). Com isso, a participação das ORTNs no total de haveres financeiros passou de 9,7% em 1979 para 35,88% em 1984, enquanto a da caderneta de poupança elevou-se de 20,3 para 25,7% no mesmo período (Anexo 5).

Os impactos da política econômica sobre o SFH não se restringiram a vulnerabilizar suas fontes de receitas: também o elevado patamar atingido pela inflação e a

desindexação dos salários provocaram desequilíbrios financeiros internos ao sistema. O montante dos saldos devedores acumulados no final dos contratos – que na maioria dos casos (contratos anteriores a 1981) é de responsabilidade do BNH – cresceu espetacularmente, gerando preocupante "rombo" financeiro nas contas do SFH.

Isso decorreu da defasagem entre o reajuste do saldo devedor – trimestral e baseado em ORTN – e o reajuste das prestações – semestral ou, na maioria dos casos, anual e baseado no INPC. Quando a taxa de inflação se eleva, parcela cada vez maior das prestações passa a ser canalizada para o pagamento dos juros, em detrimento da amortização da dívida, formando-se assim um resíduo.

Outro fator que contribuiu para a crise do SFH foi a elevação das despesas patrimoniais do BNH, em conseqüência das intervenções e liquidações de entidades do SBPE. Entre 1983/85, cerca de 12 instituições financeiras entraram em processo de liquidação e o volume de crédito do BNH entre as massas das sociedades de crédito

TABELA 3
Dívidas das Empresas em Liquidação junto ao BNH e Fundos por ele geridos

Entidades Devedoras	BHN, FAL, FE e Outros	FGDLI	Total
1) Tabajara S.A.	363.594.951	261.748.262	676.343.213
2) Tradição S.A.	712.923.688	333.998.110	1.046.921.798
3) Tropical S.A.	369.633.926	212.971.027	582.504.953
4) Vitória Minas	169.839.685	283.045.364	452.885.049
5) Financilar Lume	273.232.432	73.509.354	346.741.785
6) Financilar Rio	474.252.594	230.145.109	**704.397.703**
7) Terra	376.225.405	29.655.643	405.881.048
8) Delfin Rio	492.528.984	2.488.898.498	2.981.427.482
9) Delfin S.A.	529.835.539	2.478.135.446	3.007.970.985
10) Continental	3.390.532.732	1.224.125.401	4.614.658.133
11) Letra S.A.	1.257.973.518	1.331.068.917	2.589.042.435
12) Economisa	4.915.830.302	1.460.454.540	6.376.284.842
13) Haspa SP	3.017.679.962	1.593.847.683	4.611.527.615
14) Haspa RJ	826.318.384	143.698.193	970.016.577
15) Colméia APE	1.062.466.572	275.259.327	1.337.725.899
16) APESP	366.346.180	121.828.587	488.174.767
17) Sul Bras. RS	1.362.730.029	4.004.198.803	5.366.928.832
18) Sul Bras. SP	2.305.352.711	1.099.205.299	3.404.558.010
19) Habitasul	4.550.660.869	3.818.249.906	8.368.910.775
20) Comind S.A.	466.066.782	4.072.596.002	4.538.662.784
21) Comind Rio S.A. . . .	449.429.928	1.244.624.378	1.694.054.306
22) Auxiliar SP		523.684.762	523.684.762
23) Auxiliar Rio		49.656.863	49.656.863
TOTAIS	27.733.455.173	27.354.605.474	55.088.060.647

FONTE: O ESTADO DE SÃO PAULO, 25/11/86.
Obs.:1) Com correção monetária da data do início da liquidação até 01.01.86.

imobiliário em liquidação é considerável. Segundo dados divulgados pela imprensa, ao todo são 23 as empresas nessa situação, atingindo junto ao BNH uma dívida de Cz$ 55.088.060.647 (Tabela 3).

A crise do SFH, obviamente, afetou o desempenho da política habitacional. O patamar do gasto governamental na Área de Habitação e Operações Complementares manteve-se até 1982, caiu sensivelmente (-12,1%) em 1983 e drasticamente (-37,3%) em 1984 (Anexo 9). Com isso, o gasto total realizado em 1984 correspondeu, em termos reais, a um pouco mais da metade do volume aplicado em 1982 (Anexos 7 e 8).

A produção de moradias também declinou no período. Os anexos 11 e 12 mostram que o número de financiamentos habitacionais concedidos em 1984 (214.009) foi 62% inferior ao total concedido em 1980 (562.443). Foi particularmente crítico o desempenho em 1983, quando o número total de unidades financiadas caiu 64,7% em relação ao ano anterior (Anexo 13).

3. A POLÍTICA HABITACIONAL EM 1985

Este tópico subdivide-se em três partes. Na primeira é analisado o discurso das coalizões governantes quanto à questão da moradia. Na segunda se avalia o desempenho da política habitacional em 1985, com base em informações disponíveis sobre financiamento, gasto e concessão de financiamentos para moradia. Na terceira esse desempenho é contraposto às estimativas oficiais das "necessidades habitacionais" e às intenções governamentais sobre as metas físicas a serem atingidas no período 1985/89.

3.1. O Discurso da Nova República

Nesta análise, foram considerados os principais planos governamentais formulados e divulgados em 1985: o Relatório da Comissão para o Plano de Governo (COPAG), o Programa de Prioridades Sociais para 1985 (PPS-85), o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (IPND-NR) e o Relatório Final do Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH).

COPAG e PPS/85: A Habitação nos Programas de Emergência

Um dos princípios norteadores do documento "Subsídio para Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego", elaborado pela Comissão para o Plano do Governo (COPAG) e apresentado ao presidente Tancredo Neves em fevereiro de 1985, seria a reorientação dos gastos públicos para programas potencialmente mais capazes de gerar novos empregos e que simultaneamente ofertassem bens e serviços visando melhorar a qualidade de vida da população mais carente.

Com base nesses parâmetros o setor habitacional é contemplado no documento da COPAG, que sugere como medida emergencial a implementação do Programa de Urbanização de Periferias, a cargo do BNH. Esse programa abrangia quatro tipos de intervenção:

a) produção de lotes urbanizados e autoconstrução de moradias;
b) extensão da rede de abastecimento de água e esgoto sanitário às periferias metropolitanas e aglomerações urbanas;
c) urbanização básica dos "bolsões de pobreza";
d) recuperação de conjuntos habitacionais.

De acordo com o documento, a seleção dessas linhas de atuação justifica-se pela rapidez no processo de mobilização dos agentes e início das obras, pelo baixo custo de investimentos **per capita**, por atender às famílias de baixa renda, pelo maior impacto multiplicador sobre o emprego (relativamente a outras obras) e, finalmente, pela significativa contribuição para a melhoria de vida sobretudo nas periferias e nos "bolsões de pobreza" das áreas urbanas do país. Com a implementação do programa, previa-se a mobilização de aproximadamente 308.000 homens/ano, através de 183.000 empregos diretos e 125.000 indiretos.

Esses princípios básicos foram aperfeiçoados e ratificados no Programa de Prioridades Sociais (PPS) lançado pelo Governo Sarney em maio de 1985. O PPS/85 identifica quatro grupos de programas de caráter emergencial voltados prioritariamente para o combate à fome, à miséria e ao desemprego: a) Alimentação Popular; b) Emprego e Atendimento de Necessidades Sociais Básicas; c) Desenvolvimento Rural para Pequenos Produtos do Nordeste e d)Recuperação de Infra-estrutura Danificada pelas Enchentes.

Os projetos na área de habitação constituem uma das linhas prioritárias contidas no Programa de Emprego e Atendimento de Necessidades Sociais Básicas, cujo objetivo é "buscar estratégias que associem o aumento da oferta de empregos com o aumento da oferta de serviços sociais básicos...". Para isso "serão aperfeiçoadas e fortalecidas, quanto à atribuição de recursos, ações de que resultem, ao mesmo tempo, criação de empregos e expansão dos serviços considerados prioritários do ponto de vista social, em nível de cada Ministério. Serão realizadas ações nas áreas de Saúde, Educação, Agricultura, Habitação e Urbanismo, Justiça e criação de Emprego e Renda".

A definição dos programas prioritários no setor de infraestrutura urbana básica e habitação norteou-se principalmente pelo impacto que essas ações apresentam sobre as condições de vida da população com renda até três salários mínimos na ampliação dos níveis de cobertura e simultaneamente, da capacidade de geração de empregos transitórios e permanentes.

Dados esses critérios, o PPS-85 considera prioritários "por ordem de importância", os seguintes projetos: a) extensão da rede de água e esgotos em periferias urbanas; b) expansão da implementação de lotes urbanizados; c) urbanização de áreas periféricas urbanas, favelas e outros conjuntos de sub-habitação: d) estímulo ao programa de autoconstrução.

O I PND/NR – A Estratégia do Governo no Setor Habitacional

Em novembro de 1985 foi divulgado o I PND-NR, elaborado pela SEPLAN-PR. O primeiro ponto a ser destacado no documento é o reconhecimento, por parte do governo, do quadro de carência existente no setor habitacional. Segundo o texto oficial, "as estimativas de déficit habitacional, ainda que imprecisas, indicam que cerca de sete milhões de moradias apresentam deficiências diversas, seja por utilizarem materiais de construção inadequados, seja por abrigarem número excessivo de moradias, seja ainda por não possuírem um mínimo de condições sanitárias. Essas carências estão concentradas na faixa da população com renda inferior a três salários mínimos. Cerca de 20% da população dos grandes centros urbanos vivem em favelas e cortiços" (p. 92).

Outro ponto abordado no documento são os reduzidos graus de efetividade alcançados pela política habitacional implementada no pós-64: "O SFH tem atendido principalmente os segmentos de renda média e alta. Cerca de 66% do total de finan-

ciamentos atendem a famílias com renda superior a cinco salários mínimos, as quais representam 33% da população urbana. Inversamente, as famílias com renda inferior a cinco salários mínimos – que compõem, portanto, 67% da população urbana – recebem os 34% restantes. (...) A estrutura institucional sobre a qual se apóia o sistema não gerou condições para desenvolver, senão marginalmente, soluções adequadas para os problemas habitacionais da população de baixa renda. As aplicações do BNH voltadas para esses estratos (em lotes urbanizados, autoconstrução, mutirão e urbanização de favelas) absorveram mais de 10% do total de recursos investidos." (p. 93)

Com relação aos impactos da política econômica recessiva no esgotamento do SFH e no estreitamento da capacidade de intervenção estatal nesse campo, o IPND-NR destaca o seguinte: "Quanto ao volume de investimento do SFH, observou-se severa redução após 1983, em razão da elevada inflação, da recessão, do desemprego e do achatamento salarial. Isso diminuiu drasticamente os depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e aumentou os índices de inadimplência, afetando as principais fontes de recursos do SFH: a captação de poupanças compulsórias e voluntárias (FGTS e depósitos em caderneta de poupança) e o retorno de financiamento. Este conjunto de fatores colocou em risco o retorno dos empréstimos aos agentes e ao próprio BNH, o que deu origem a diversas medidas corretivas, de natureza emergencial, que reduziram ainda mais a atuação do SFH. No caso específico do BNH, observaram-se fatores inibidores adicionais, como o controle de endividamento público. Com isto, suas aplicações contraíram-se de forma acentuada, passando de 325 milhões de unidades-padrão de capital (UPC) em 1981 e 1982 para 175 milhões em 1984, aproximadamente" (p. 92/93).

Além desses aspectos de natureza conjuntural, "ligados à crise econômica", o IPND-NR identifica outros fatores de caráter mais estrutural que também "têm contribuído para a insuficiência dos resultados alcançados". Por um lado são destacados os fatores ligados ao "modelo de auto-sustentação do SFH", que, "apoiado em transferências internas de sabsídios entre programas obriga que aumentos de aplicações em benefícios dos estratos de baixa renda venham a ser compensados pela elevação simultânea do montante de recursos destinados às camadas de maior renda. Isso restringe a possibilidade de reorientação dos recursos para programas de natureza social, sob pena de compromerter seu equilíbrio financeiro. Os custos do BNH elevaram-se, de um lado, por causa do aumento das despesas financeiras – em razão da queda da participação dos recursos de maior custo (FGTS) e sua substituição por outros mais onerosos, como o Fundo de Assistência à Liquidez e empréstimos externos - e, de outro, pela excessiva elevação das despesas patrimoniais – principalmente pelas intervenções e liquidações de entidades do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Tornou-se necessário fazer aplicação a taxa médias de juros cada vez mais elevadas, o que contribuiu para reduzir as possibilidades de maior destinação de recursos à área social" (p. 93).

Por outro lado, ressalta-se a má alocação de recursos decorrente da centralização política institucional e da ausência de participação da sociedade civil nos processo decisórios da política habitacional: "A ausência de mecanismos de participação da sociedade na concepção e implantação das políticas, programas e projetos habitacionais favoreceu a proliferação de empreendimentos nos quais a localização, o custo dos terrenos, e ausência de serviços urbanos e a má qualidade das cosntruções impõem pesado ônus à população. A utilização ineficiente de recursos resultou também da falta de coordenação entre os agentes que intervêm nas áreas urbanas, associada à estrutura institucional segmentada e setorializada nas três esferas de governo, inclusive no âmbito do próprio BNH" (p. 93).

Esses pontos representam, a nosso juízo, indícios do questionamento, por parte do governo, do padrão da política habitacional que se consolidou no pós-64.

Quanto às diretrizes básicas que deverão orientar a ação do Governo da nova República no setor habitacional, no período 1986/89, destacam-se os seguintes pontos:

- compromisso expresso de redirecionar a política habitacional no sentido de atingir os estratos de menos renda: "A política habitacional no período 1986-89 será implementada de acordo com as diretrizes gerais de política urbana do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Objetivará ampliar significativamente o atendimento às populações de baixa renda que vivem em condições precárias na periferia das cidades, em favelas e cortiços, mediante programa de lotes urbanizados, auto-construção, melhorias habitacionais, produção de moradias econômicas e obras de infra-estrutura. Procurar-se-á, assim, reduzir as desigualdades intra-urbanas" (p. 94);
- metas físicas ambiciosas, expressam esse objetivo de atender às camadas menos favorecidas: "No período 1986-89, cerca de 1,3 milhões de novas moradias deverão ser construídas com recursos do BNH. Com isso, serão atendidos 80% das necessidades das famílias mais carentes (com renda de até um salário mínimo); 40% das necessidades da faixa de mais de um a dois salários mínimos; 30% das necessidades da camada de mais de dois até três salários mínimos; 25% das necessidades do segmento de renda média de mais de três até dez salários mínimos; 10% das necessidades dos estratos de renda familiar acima de dez salários mínimos. Para as famílias com renda até três salários mínimos, serão construídas 834 mil unidades, equivalentes a 64% de toda a contratação projetadas no período" (p. 95);
- reconhecimento de que para alcançar esses objetivos é fundamental alterar a **natureza** dos recursos mobilizados pela política habitacional: "Para isso, será essencial apontar recursos fiscais da União e ampliar o volume de aplicações em programas voltados para as populações de renda inferior a três salários mínimos" (p.94);
- o compromisso em "promover ampla e profunda reforma no SFH, de modo a torná-lo instrumento eficiente de promoção da nova política habitacional" (p. 95).

GTR/SFH: A Proposta de Reformulação da Política Nacional de Habitação

Em 15 de agosto de 1985, foi promulgado pelo Presidente da República o Decreto nº 91.531, que institui o Grupo de Trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH) (4). Essa comissão foi incumbida de "analisar os fundamentos, a evolução e os problemas do SFH" e, no prazo de 150 dias, "apresentar ao Governo Federal subsídios e sugestões para a reformulação da política habitacional, com vistas a melhor compatibilizá-la com as diretrizes governamentais no campo do desenvolvimento social e econômico".

Naquela data, o Presidente José Sarney destacou em seu discurso o sentido social das mudanças pretendidas, ao afirmar que "o problema habitacional não tem somente o aspecto financeiro. Muitas vezes nós generalizamos na afirmação do SFH, mas ele conta, sobretudo, com uma conotação social, e esta conotação social também deverá estar presente no estudo das soluções a serem encontradas pela Comissão ora criada"(5).

---

(4) MINISTÉRIO do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Reformulação: Relatório Final do GTR/SFH, janeiro de 1986.

(5) GRUPO de Trabalho estudará nova política habitacional. *Folha de São Paulo*, 16 de agosto de 1985.

Em janeiro de 1986, os trabalhos da comissão foram concluídos e o Relatório Final encaminhado ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Segundo o documento, os trabalhos da comissão foram balizados pelas diretrizes do IPND-NR que conferem "prioridade absoluta" no campo da habitação ao atendimento dos estratos de menos renda residentes nas periferias urbanas. Dada essa premissa que sinaliza a "opção" da Nova República "por uma nova política habitacional", o GTR/SFH "entendeu ser evidente o **contraste entre as diretrizes sociais e econômicas do Projeto do IPND-NR e a estrutura e os procedimentos atuais do SFH.** Entendeu, ainda, serem insuficientes ou ineficientes, tanto do ponto de vista conceitual como do operacional, os instrumentos reguladores da atuação do Governo Federal nos campos do desenvolvimento urbano e da habitação".

O GTR/SFH norteou seus trabalhos segundo alguns **princípios,** dentre os quais devem ser sublinhados os seguintes:

- compreensão do problema habitacional como parte da questão social nesse sentido, vincula-se, necessariamente, ao estágio de desenvolvimento econômico alcançado pelo país (p. 7);
- reconhecimento de que nos países de industrialização tardia o fortalecimento normal do 'mercado' tem sido insuficiente para prover a oferta de habitações às populações carentes, o que impõe ao poder público a responsabilidade de planejar, programar, promover a execução e fornecer recursos em volume e condições adequadas que garantam àquelas populações melhores condições de moradia, ou seja, a questão da moradia para a população de baixa renda é **"um dever do Estado"** que, para cumprir seu papel, deve aplicar seus recursos exclusivamente no custeio dos programas de conteúdo social (p. 8);
- reconhecimento de que a natureza dos recursos mobilizados na política habitacional é inadequada e, portanto, deve ser alterada: "É explícito o reconhecimento de que os recursos do FGTS e das cadernetas de poupança, a despeito da baixa remuneração paga aos trabalhadores e aos poupadores, são inadequados para o financiamento de programas de alta densidade social, bem como o de que o processo em vigor de juros diferenciados para o mercado e para os programas sociais é irrealista e de reduzida abrangência. Ao longo dos anos, por ter prevalecido a lógica imposta pela característica dos recursos que administra, o Governo Federal, através do BNH, aplicou em habitação para a população pobre dos centros urbanos pequena parcela do total investido nos últimos 20 anos, bastante para evidenciar ser imperativa uma mudança em profundidade do sistema, com vistas a que suas aplicações se voltem para o social" (p. 14 e 15). Em outra passagem, o documento destaca que "os investimentos nos programas de conteúdo social **não podem obedecer à lógica da equação financeira que é da essência do atual SFH, exigindo subsídios explícitos de origem fiscal"** (p. 8).
- ruptura com a concepção da política habitacional vigente de produzir unicamente casa nova e própria. Essa concepção "deve dar lugar à compreensão de que o fundamental, em um programa adequado às condições brasileiras, é a garantia de acesso à moradia digna para a grande maioria da população, abrangendo, além da casa nova própria, moradias de aluguel, em comodato, por 'leasing', bem como a simples melhoria física da moradia ocupada" (p. 9);
- recomendação de que "a construção de habitação **nova** para a população carente **não deve ser a prioridade para orientar os gastos sociais do governo",** a partir as informações do IBGE recolhidas na pesquisa PNAD/1984, segundo as quais o "déficit habitacional" atingiu, na área urbana, "cerca de 1.200.000 moradias situadas em aglomerados inorgânicos ou sem acesso regular, destituídas de um ou mais dos servi-

ços básicos de água, esgoto e energia elétrica". Com base nesse conceito de "déficit", o GTR/SFH recomenda "como prioritário um programa de urbanização simplificada das favelas ou aglomerações semelhantes, de baixo custo e com a participação dos interessados, envolvendo regularização da propriedade, financiamento para a melhoria da qualidade da moradia e introdução de serviços básicos de saneamento" (p. 12 e 13);

- proposta de **ampliação** do conceito de habitação, envolvendo não apenas a moradia mas também a infra-estrutura urbana. Nesse contexto, "a habitação só pode ser tratada como parte da questão urbana". Mas especificamente, "a moradia deve propiciar a todas as famílias, independente do seu poder aquisitivo, oportunidade de integração na comunidade e acesso a: a) padrões habitacionais mínimos, através de serviços de abastecimento de água tratada, de esgotamento sanitário, de drenagem, de limpeza urbana, de destinação final de resíduos sólidos e semelhantes; b) equipamentos comunitários e serviços de educação, saúde, abastecimento, comunicação, segurança, lazer e semelhantes; c) infra-estrutura indispensável em termos de iluminação pública, sistema viário e semelhantes; d) transporte coletivo para locais de trabalho, áreas de lazer e comunicação" (p. 11 e 12). Em síntese, de acordo com essa concepção, "a prioridade absoluta para atendimento das famílias de baixa renda – tais como considerado no projeto do IPND-NR, as de até três salários mínimos de renda mensal – é, além da melhoria concreta de sua habitação atual a oferta de serviços básicos de saneamento e transporte coletivo, especialmente água tratada e esgotos, para os quais devem ser orientados com prioridade os investimentos públicos" (p. 10). Assim, "a política habitacional (. . .) só terá sentido como **parte da política de desenvolvimento urbano** destinado, em essência, a melhorar a qualidade de vida de todos os segmentos das cidades" (p. 11).

Em consonância com esses princípios gerais, o GTR/SFH apresenta quatro tipos de recomendações, dos quais o primeiro trata dos recursos do sistema (Capítulo II), partindo do diagnóstico dos fatores que levaram ao esgotamento do SFH no período recente. Além da influência de variáveis exógenas, ligadas à política econômica recessiva, o documento destaca outros, de natureza endógena ao sistema (6) e recomenda um conjunto de "medidas corretivas" visando reverter o quadro existente e assegurar a recuperação dos recursos para os programas de desenvolvimento urbano. Parte dessas recomendações diz respeito à condução da política econômica; outra parte aborda aspectos intrínsecos ao SFH: proposição de mudanças na legislação do FGTS, da conclusão dos processos de liquidação extrajudicial de sociedades de crédito imobiliário, a fim de que o BNH recupere seus créditos contra as massas, criação de um novo tipo de caderneta de poupança, estímulo ao investimento em imóveis por aluguel, definição de fontes para cobrir os resíduos dos saldos devedores remanescentes no final do contrato estatal.

Em segundo lugar, o GTR/SFH apresenta recomendações quanto às aplicações do sistema (capítulo III), também precedidas por um breve diagnóstico sobre as causas da "taxa de inadimplência absolutamente anormal" que atinge o SFH em seu conjunto. Destaca-se que "a evidente dessintonia entre a lógica financeira com que

---

(6) Dentre os fatores salientados destaca-se a "baixa qualidade de diversos investimentos, alguns diretamente executados pelo BNH, realizados entre 1982 e 1984, por interesses *meramente eleitorais, de discutível prioridade social, de localização inadequada, de péssima qualidade e de elevado custo*" (p. 19). O documento aponta também "a considerável massa de créditos do BNH contra as massas das sociedades de crédito imobiliário em liquidação que alcançaram, sem se computar juros, segundo estimativas do Presidente do BNH, 435.334 mil ORTN" (p. 2).

opera o BNH e a capacidade de pagamento, sobretudo dos mutuários de baixa renda, explica grande parte do elevado índice de atraso" (p. 27). O documento cita ainda a ineficiência dos instrumentos concebidos para minimizar o saldo devedor, o comprometimento da capacidade de pagar dos mutuários, devido ao efeito associado da recessão, da inflação e do achatamento salarial, a elevada taxa de juros e outros custos exigidos dos mutuários.

Com base nesse diagnóstico, apresenta um elenco de medidas corretivas, dentre as quais sobressaem as seguintes:

- "estabelecer, como regra, que as famílias de baixa renda (nível inferior a três salários mínimos mensais) pagará pela amortização de seus financiamentos para a melhoria da própria habitação, aquisição de lote urbanizado, aquisição de embrião de casa ou outra forma qualquer de acesso a moradia, não mais que um percentual fixo inferior a quinze por cento da renda efetivamente percebida, procedendo-se à correção das prestações e dos saldos devedores pelos mesmos índices e no mesmo momento das correções de salários, computando-se apenas o aumento básico concedido à categoria profissional a que pertença o mutuário e fixando-se, no contrato de financiamento, o número de prestações a serem pagas;
- estabelecer, como regra geral, que os financiamentos para famílias com mais de três e até oito salários mínimos de renda mensal pagarão juros crescentes, por faixa de renda, de um a cinco por cento, recomendando-se, com toda a urgência, estudos e providências no sentido de definição realista dos níveis máximos de comprometimento de renda e, também, no tocante aos indexadores e periodicidade de correção de saldos devedores, reajustes salariais e reajustes de prestações habitacionais, procurando-se compatibilizá-los tanto quanto possível e respeitando-se o princípio de resgate de prestação equivalente ao reajuste de salário de categoria profissional do mutuário" (p. 27-28).

Em terceiro lugar, o GTR/SFH refere-se ao desenvolvimento urbano (capítulo III), propondo a formulação e implementação, "com a brevidade possível", de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, portadora de instrumentos eficazes para que o poder público possa agir no sentido de regular o crescimento das cidades.

Finalmente, o capítulo VI tem por objetivos a organização e funcionamento do MDU, CNDU, BNH e a participação dos agentes privados, trazendo propostas de mudanças estruturais no arcabouço político, institucional e financeiro da política nacional de habitação.

Como o ponto de partida para as recomendações é a extensão do conceito de habitação, o problema da moradia passa a se alinhar com os de infra-estrutura e equipamentos urbanos, portanto incluindo-se a política habitacional entre os capítulos da política de desenvolvimento urbano. Dessa óptica, os principais objetivos da "nova política habitacional" sugerida pelo GTR/SFH são:

- apoio à institucionalização e à prática do planejamento urbano, bem como à gestão urbana necessária para implementa-lo;
- apoio à melhoria da infra-estrutura urbana de maior interesse social, envolvendo investimentos e serviços como os de:
  - i) – abastecimento de água potável;
  - ii) – esgotamento sanitário;
  - iii) – drenagem
  - iv) – destinação final de resíduos sólidos
  - v) – limpeza pública
  - vi) – iluminação pública
  - vii) – sistemas viários

- apoio à melhoria e adequação da oferta de equipamentos e serviços comunitários como:
  - i) – saúde;
  - ii) – educação;
  - iii) – abastecimento;
  - iv) – comunicação;
  - v) – lazer;
  - vi) – segurança;
- apoio à solução do problema habitacional através da organização do espaço territorial e de:
  - i) – legalização da posse da terra ocupada;
  - ii) – acesso a lotes urbanizados pelas famílias carentes;
  - iii) – urbanização dos aglomerados de sub-habitações;
  - iv) – melhorias habitacionais;
  - v) – produção ou financiamento de aquisição de unidades habitacionais novas ou usadas;
  - vi) – moradias de aluguel, "leasing", comodato e outras formas de ocupação;
  - vii) – financiamento de materiais de construção;
- apoio aos investimentos e aos serviços de transportes coletivos (p. 47/48).

Segundo o documento, é "a partir desses objetivos" que "devem ser reorganizadas as instituições públicas incumbidas de planejar, programar e promover a execução da nova política de desenvolvimento urbano e habitação". Quanto à redefinição do papel dos órgãos federais, o GTR/SFH assim se manifesta:

- atribuição ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) da coordenação das ações do Governo Federal nos campos de organização territorial, de política urbana e de desenvolvimento urbano, notadamente para:
  - i) – em articulação com a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) e ouvido o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), orientar o planejamento e a formulação de políticas e programas plurianuais de organização territorial e de desenvolvimento urbano, detalhados por finalidades e regiões, para efeito de encaminhamento ao Presidente da República e aprovação pelo Congresso Nacional;
  - ii) – emitir, fazer implantar e controlar a observância das diretrizes gerais daquelas políticas, com base na legislação aplicável e ouvindo o CNDU;
  - iii) – supervisionar e controlar o aporte e a aplicação de recursos da União àqueles programas;
  - iv) – promover a articulação da União com os Estados, Regiões Metropolitanas e Municípios, objetivando somar e potencializar esforços e recursos;
  - v) – supervisionar as atividades do Banco Nacional de Habitação (BNH);
  - – redefinição da composição do CNDU de modo a exprimir, no nível mais elevado possível, representação dos diferentes segmentos sociais, conferindo-se ao órgão independência, autoridade, meios e atribuições para opinar, de ofício ou por solicitação, sobre as matérias compreendidas nos encargos de planejamento e controle cometidos ao MDU e aos sistemas estaduais, regionais e municipais de planejamento e desenvolvimento urbano;
  - – definição do BNH como agência financeira federal para o desenvolvimento urbano, atribuindo-se-lhe recursos e poderes para:
    - i) – implementar operacionalmente as diretrizes e os programas de desenvolvimento urbano, segundo as disposições legais aplicáveis, as diretrizes baixadas pelo MDU e as normas de operação estabelecidas pelo seu

Conselho de Administração;

ii) – promover a aplicação dos recursos exigíveis e a fundo perdido que, através da União, se destinem aos programas antes referidos;

iii) – gerir de forma descentralizada e transparente o SFH e respectivos subsistemas;

- redefinição da composição e das atribuições do Conselho Curador do FGTS, com vistas a habilitá-lo, com o máximo possível de representatividade, à ampla administração dos recursos do Fundo e à permanente defesa do patrimônio dos trabalhadores e da destinação social que deve ter;
- redefinição da composição e das atribuições do Conselho de Administração do BNH, com o fim de dar-lhe o máximo de representatividade e autoridade para supervisionar a ação do Banco;
- instituição de Vice-Presidências no BNH, para supervisão independente dos chamados subsistemas Social e de Mercado do SFH" (p. 48-51).

Não houve consenso no GTR/SFH no tocante às propostas quanto à forma de gestão dos recursos do SBPE. Em vista disso, o documento apresenta as duas linhas principais de argumentação, transcritas a seguir:

"Linha A:"

- OSBPE passaria do comando do BNH para o do Banco-Central, como forma de reforçar os poderes e atribuições deste sobre o mercado financeiro em geral;
- O Banco Central, em conseqüência, absorveria os fundos de liquidez e de garantia relacionados com o SBPE – FAL, FGDLI, FCVS, seguro compreensivo (parcialmente) e semelhantes – ora administrados pelo BNH, bem como quaisquer problemas financeiros que este último estivesse enfrentando em decorrência de suas funções de gestor do SBPE;
- O Banco Central disciplinaria a atuação do SBPE de acordo com as prioridades, características e objetivos do mercado financeiro global, fazendo-o destinar parte dos recursos captados para aplicações habitacionais, em articulação com o BNH, e levando-o a contribuir mais para a contenção das taxas de juros, financiamento da dívida pública e das atividades produtivas.
- A Caderneta de Poupança seria, então, generalizada como instrumento, por excelência, de captação de poupanças a curto prazo, desestimulando-se, por vida fiscal, as aplicações financeiras em "open market" e "overnight".

"Linha B:"

- O SBPE seria mantido sob a gestão do BNH, preservando-se a unidade do SFH, bem como a unicidade e a interdependência dos recursos e aplicações habitacionais.
- Seriam aperfeiçoados os mecanismos de articulação e controle do BNH e do Banco Central em relação ao SBPE, reafirmando-se e reforçando-se a autorideade e as atribuições gerais do Banco Central em relação ao mercado financeiro global.
- A estrutura de aplicações do SBPE seria aprovada periodicamente pelo Conselho Monetário Nacional, mediante proposta elaborada de comum acordo pelos Presidentes do Banco Central e do BNH e encaminhada àquele Conselho pelos Ministros da Fazenda e do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.
- A Caderneta de Poupança voltaria ao regime trimestral de crédito de correção mo-

netária e juros, deixando de concorrer mais fortemente com os depósitos a vista, estando implícito nessas medidas o realinhamento simultâneo dos demais ativos financeiros.

– Seria desnecessário dividir o SFH, submetendo um de seus subsistemas à administração do Banco Central, somente com o fim de levar o SBPE a melhor se inserir no mercado financeiro global, devidamente reordenado (p. 51-53).

Em 1985, manteve-se o impasse, reservando-se para o ano seguinte o início da reestruturação do SFH.

3.2. O Desempenho da Política Habitacional em 1985

Este tópico sudivide-se em duas partes. A primeira apresenta uma análise da evolução das fonte de financiamento da política habitacional. Na segunda são avaliadas a magnitude e a direção dos gastos governamentais e dos financiamentos habitacionais concedidos.

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Em 1985, arrefeceu o processo de decomposição das fontes de financiamento do política habitacional.

Com a retomada do crescimento econômico e os ganhos reais obtidos nos salários, reverteu-se a tendência de declínio dos fluxos do FGTS. Em 1984/85, sua arrecadação bruta apresentou um crescimento real de 11,4%, enquanto o volume de saques sofreu uma queda de 5,5%. Com isso, a relação saque/arrecadação bruta caiu de 80,4%, em 1984, para 68,2% em 1985 – patamar próximo ao registrado em 1982 –, e a arrecadação líquida teve em 1985 um acréscimo real de 80,8% em relação ao ano anterior (ver Anexo 1 e 3).

É importante frisar que a recuperação dos fluxos do FGTS em 1985 esteve ainda muito longe de recompor as perdas sofridas na recessão. Em termos reais, naquele ano, a arrecadação bruta foi quase um terço inferior à de 1979, enquanto a líquida correspondeu a metade da de 1979 (ver Anexo 2).

Como segunda fonte de recursos, as cadernetas de poupança apresentaram um comportamento bastante irregular ao longo de 1985, devido as vicissitudes da política econômica do governo. Entretanto, nos últimos meses do ano, assegurou-se uma captação líquida positiva de ordem de Cz$ 6.447 milhões (Tabela 4).

Em janeiro e fevereiro, a poupança apresentou saldos positivos, refletindo a tendência de recuperação iniciada em meados de 1984, sobretudo graças ao aumento do prazo mínimo de reajuste dos CDBs e Letras de Câmbio de 90 para 180 dias.

Em março, as retiradas superaram os depósitos no montante de Cz$ 637 milhões, fato atribuído ao clima de incertezas que atingiu o mercado financeiro no início do mês, pelas liquidações de entidades do SBPE. Passada a turbulência, já na última semana de março e no mês de abril, a captação líquida das cadernetas voltou a ser positiva.

Entre maio e agosto, reverteu-se novamente a tendência de crescimento dos saldos de poupança: a captação líquida sofreu uma perda de Cz$ 10.988 milhões. Esse comportamento foi determinado pela política econômica governamental posta em prática na gestão Dornelles, na qual se destaca como primeira medida a adoção de uma política monetária rígida, que procurou conter a expansão da base monetária e admi-

TABELA 4
Evolução da Captação Líquida em Caderneta de Poupança
Jan/Dez-1985

Meses	Valores em Cz$ Mil		Valores em mil ORTN	
	No mês	Acumulado no ano	No mês	Acumulado no ano
Janeiro	1.936.768	1.036.768	42.435	42.435
Fevereiro	274.021	1.310.789	9.961	52.396
Março	-636.594	674.195	-20.998	31.398
Abril	540.531	1.214.726	15.829	47.218
Maio	-494.901	719.825	-12.953	34.265
Junho	-2.353.930	-1.634.105	-56.004	-21.739
Julho	-3.674.230	-5.308.335	-80.045	-101.784
Agosto	-4.465.357	-9.773.692	-90.398	-192.182
Setembro	5.764.180	-4.009.512	108.868	-84.314
Outubro	2.263.522	-1.745.990	38.825	-45.489
Novembro	2.536.713	790.723	39.916	-5.573
Dezembro	5.655.890	6.446.613	80.096	74.523

FONTE: Abecip.

nistrar a dívida pública pela colocação de títulos do governo no mercado financeiro. Isso forçou o aumento das taxas de juros, que saltaram para patamares elevados, reduzindo a atratividade das cadernetas em relação a outros ativos financeiros, em especial os papéis do governo. Uma segunda medida foi a mudança no cálculo da correção monetária, que a partir de maio passou a ser determinado pela média geométrica do IGP/FGV dos últimos três meses. Com a retomada do processo inflacionário em meados do ano, tornou-se previsível que as cadernetas de poupança apresentariam rendimentos reais negativos a partir daquele momento, pois já era sabido que a correção monetária (refletindo a média geométrica de meses em que a taxa de inflação arrefecera ligeiramente) ficaria abaixo da IGP. Isso também contribuiu para que houvesse uma substancial migração de recursos do SBPE para outros ativos financeiros.

A mudança da equipe econômica, em agosto de 1985, significou a ruptura com a forma ortodoxa e monetarista que vinha prevalecendo na condução da política econômica do governo. Foi adotado um conjunto de medidas que, de imediato, repercutiram positivamente sobre os recursos do SBPE, revertendo a tendência de evasão observada desde meio. Dentre eles, destaquem-se a redução das taxas de juros praticadas no mercado – possibilitada pela adoção de uma política monetária mais flexível – e o retorno da antiga fórmula de cálculo da correção monetária (refletindo integralmente a inflação do mês anterior). Além disso criou-se a caderneta de poupança de pessoa juruídica (RC 48/85), que teve boa aceitação pelo mercado.

Assim, já na última semana de agosto arrefeceu a pressão dos saques, e, em setembro, a captação líquida apresentou uma recuperação expressiva. Em outubro e novembro, esse comportamento positivo prosseguiu com menor ímpeto, para reve-

lar-se de forma excepcional em dezembro, devido a medidas adicionais adotadas no "pacote fiscal" de novembro que beneficiaram os papéis de longo prazo (7): a) alterações na legislação, aumentando a carga fiscal dos demais ativos financeiros e mantendo a isenção para os rendimentos das cadernetas; b) liberação da devolução do imposto de renda de maiores valores unitários; c) recebimento do 13º salário; d) baixa no mercado de ações e, em conseqüência, queda na rentabilidade dos fundos mútuos; e) expectativa de que a inflação dos próximos meses seria alta, gerando a ilusão de que a "rentabilidade" das cadernetas seria elevada, etc.

A terceira fonte de recursos do SFH, o retorno das aplicações dos agentes financeiros via pagamento das prestações pelos mutuários, também apresentou tendência de recomposição em 1985. Segundo informações jornalísticas, o percentual de mutuários com **mais de três prestações em atraso**, que chegará a 21% (de um total de 2,8% milhões de mutuários) em junho de 1984, subiu para 29% em dezembro de 1984 e para 35% em maio de 1985 (8); no final desse ano, porém, teria caído para um percentual entre 22 e 23%, informou à imprensa o presidente do BNH (9). Esse desempenho repercutiu positivamente na liquidez dos agentes financeiros (públicos e privados) e, portanto, na recomposição de um dos pilares do SFH, duramente castigado no período recessivo.

A provável redução do índice de inadimplência foi possível graças aos efeitos conjugados e dois fatores: a recomposição real dos salários e a fixação de um índice de reajuste das prestações que favoreceu (indiscriminadamente) os mutuários da casa própria. Dada a importância do segundo fator – por suas repercussões na recomposição dos ativos dos agentes financeiros e no agravamento do déficit potencial do SFH – serão relatados a seguir, de forma sumária, alguns momentos de seu processo decisório.

O REAJUSTE DAS PRESTAÇÕES

No final de março de 1985, foi constituído um Grupo de Trabalho encarregado de apresentar, em 30 dias, alternativas para a decisão governamental de fixar o índice de reajuste das prestações dos mutuários, a ser tomada em meados do ano.

O grupo contou com a participação de representantes da Coordenação Nacional dos Mutuários (CNM), do DIEESE, da Associação Brasileira das Cooperativas Habitacionais (ABC) e da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), ao anunciar sua constituição o presidente do BNH, Aragão, salientou que seu objetivo era evitar "soluções de bolso do colete"; a comissão buscaria fórmulas de consenso, "mas se não houver consenso as diversas alternativas serão apresentadas para que o governo tome a sua decisão a nível político" (10).

No início de maio, o relatório final da comissão encaminhado ao Governo não trouxe as "formulas de consenso" aguardadas pela direção do BNH, mas três pro-

---

(7) ver PEREIRA, José – Mutações na captação de recursos. *Habitação e Poupança*, ABECIP, Rio de Janeiro, janeiro de 1986, pp. 13-14.

(8) NASSIF, Luis. BNH verifica como dividir cobertura do "rombo". *Folha de São Paulo*. 24/06/85.

(9) No próximo ano, os investimentos do BNH serão de Cr$ 27 trilhões. *Gazeta Mercantil*, 20/12/85.

(10) BNH busca alternativa para reajuste. *O EStado de São Paulo*. 29/03/85.

postas básicas, formuladas pela CNM, pela ABC e pela ABECIP, cujos principais pontos resumiremos a seguir.

- A CNM propôs reajuste de 112% nas prestações para todas as faixas de financiamento a partir de 1º de julho, a manutenção da periodicidade anual nos reajustes, a observância da equivalência salarial e a fixação de um limite máximo de comprometimento da renda com o pagamento das prestações. Essa proposta incorporou a reposição das perdas que os mutuários tiveram no biênio 1983-84, quando não foi respeitada a regra da equivalência salarial.

A adoção da proposta dos mutuários representaria nas contas do SFH um déficit adicional da ordem de Cz$ 63 bilhões, que de acordo com a CNM poderia ser coberto pela transferência ao FCVS de 1 a 3% dos juros cobrados pelos agentes financeiros. Segundo o documento, essas transferências seriam uma forma de compensar o lucro que os agentes financeiros tiveram recentemente ao deslocar recursos da poupança, remunerada a 6% reais ao ano, para aplicações que renderam até 35% ao ano.

- A ABC propôs reajuste de 121% para os mutuários que optassem por reajustes semestrais e 213% para os que preferissem manter a anualidade.
- A ABECIP sugeriu, para as faixas de financiamento até 900 UPCs (faixas de atendimento das COHABs), que o reajuste fosse de 121%, e para os financiamentos superiores a 900 UPCs (atendidos pelos agentes do SBPE), a apuração de um índice variável de 170% a 206%. Em ambos os casos se propõe a opção pela semestralidade.

Em meados de junho, após um período de intensas negociações, o governo apresentou duas opções ao mutuário: a) reajuste de 112% (50% do INPC integral) e garantia de equivalência salarial nos reajustes futuros, para os mutuários que aceitassem a correção semestral das prestações; b) reajuste de 246,3% (equivalente à correção monetária plena do período) para os mutuários que preferissem manter a anualidade na correção dos contratos.

Em sua decisão, o governo contemplou variáveis de natureza política e técnica. Sem dúvida, foram atendidas as fortes pressões da classe política para que a decisão se aproximasse o mais possível da proposta dos mutuários, portanto não colidindo com os compromissos assumidos pelo novo governo nessa matéria (11).

Do ponto de vista técnico, o governo via-se diante do seguinte dilema: frente aos desequilíbrios financeiros de médio e longo prazo, a única opção seria o reajuste de 246%, que corrigiria a inflação do período e, portanto, minimizaria a pres-

---

(11) À guisa de ilustração, observe-se que no final de maio, o Ministro Flávio Peixoto reuniu-se com oito senadores da Aliança Democrática, e ao final da reunião o senador Henrique Santillo, do PMDB, fez a seguinte afirmação aos jornalistas: "Há um pleito político para o governo reconhecer a injustiça dos altos índices dos reajustes da casa própria com os baixos reajustes salariais, que foram adotados nos últimos anos. Acreditamos que esta injustiça pode ser Reparada com a concessão de um reajuste abaixo dos 112%, e o Ministro concorda conosco" (Um índice político para o BNH. *O Estado de São Paulo,* 31/05/85). No início de junho, o senador Alcides Saldanha (PMDB/RJ) declarou aos jornais que se fosse considerado o índice técnico da Velha República de 248% de aumento o governo estaria sujeito às ações judiciais dos mutuários, sofrendo, ao lado disso, um profundo desgaste perante a opinião pública. Segundo o senador "a classe política por questão de coerência vai pressionar o governo para que o reajuste fique pelo menos próximo aos níveis desejados pelos mutuários. O governo da Nova República não pode seguir os conceitos do governo anterior. (. . .) A classe política não vai deixar que o governo seja manipulado pelos empresários do Sistema Financeiro da Habitação". O senador Carlos Chiarelli (PFL-RJ), por sua vez, manifestando-se a respeito dessa matéria, declarou o seguinte: "O BNH tem condições de absorver parcelas de qualquer reajuste (. . .). Não há condição de a Nova República submeter-se aos conceitos da Velha República. A decisão deve ser política, sob pena de o governo vir a arcar com uma inadimplência insuportável" (DEFICITS das opções do BNH. *Gazeta Mercantil,* 03/06/85).

são financeira sobre o saldo devedor; frente à sobrevivência do sistema – a curto-prazo, essa opção seria um desastre, visto que agravaria o quadro de inadimplência que, em meados de 1985, atingia 60% dos mutuários (12). O governo optou por assegurar a sobrevivência no curto prazo. Ao se criarem condições favoráveis ao mutuário, o fluxo de pagamentos tenderia à normalização, o que recomporia a liquidez dos agentes financeiros, drasticamente afetada pelo elevado índice de inadimplência. O impacto dessa medida não é desprezível, dado que o retorno dos empréstimos já concedidos parece representar algo em torno de 60% dos recursos do BNH.

Deste modo, além de atender a pressões políticas, as autoridades governamentais jogaram tudo na recomposição dos ativos do SFH. Em meados de julho, a expectativa do governo e dos agentes financeiros era de que haveria uma "adesão em massa" dos mutuários à nova proposta. Para se ter uma indicação aproximada da expectativa dos agentes financeiros quanto à recomposição de seus ativos, observe-se o seguinte trecho transcrito do editorial da revista *Habitação e Poupança,* editada pela ABECIP e publicada em julho de 1985, logo após a decisão governamental: "O Sistema Financeiro de Habitação começa a ajustar-se no que diz respeito aos ativos. A adoção da equivalência salarial nos contratos, simultaneamente ao estímulo representado por uma correção de 112% nas prestações para os que adotaram a semestralidade, receberam uma adesão maciça dos adquirentes da casa própria. (. . .) As conseqüências desse movimento de adesão às novas regras, que ao final de julho mostrava-se dominante, são significativas para o sistema: 1) tenderá a restabelecer-se o fluxo de recursos representado pela satisfação dos compromissos mensais; 2) os agentes financeiros poderão, ao menos em parte, recompor sua liquidez, enquanto esta esteja afetada pelos saques em poupança; 3) ainda que economicamente o reajuste de 112% represente enorme esforço em favor dos mutuários, torna-se viável a recomposição econômica dos ativos, prevendo-se que, num prazo visível, restabeleça-se a normalidade nos financiamentos habitacionais" (13).

A expectativa quanto à adesão parece ter-se confirmado: em dezembro de 1985, o presidente do BNH, utilizando-se de estatísticas ainda parciais, informou que até aquele momento 52% dos mutuários haviam optado pelo reajuste de 112% (14).

O subsídio dado aos mutuários, no reajuste das prestações, e a recomposição real dos salários ocorrida em 1985 parecem ter tido efeitos positivos na redução do índice de inadimplência. O número de mutuários com mais de 3 prestações em atraso – que chegara a 21% (dos 2,8 milhões de mutuários) em junho de 1984, 29% em dezembro de 1984 e 35% em maio de 1985 (15) – segundo o presidente do BNH, no final de 1985 caiu para um percentual entre 22 e 23% (16).

Se por um lado foi possível atender às pressões da classe política ao interesse dos mutuários, além de arrefecer a tendência de decomposição dos ativos do

---

(12) Este fato foi explicitado pelo Presidente José Sarney ao anunciar a decisão do governo: "Se fossemos adotar uma solução técnica, jamais poderíamos ter adotado essa solução. Mas acontece que a inviabilidade do sistema fez com que mais de 60% dos mutuários do BNH deixasse de pagar as prestações em dia e o sistema tornou-se inviável em face dessa distorção" (Duas opções ao mutuário. *Gazeta Mercantil,* 20/06/86).

(13) A reciclagem necessária na estrutura de captação (Editorial). Habitação e Poupança, ABECIP, julho de 1985, p. 2.

(14) NO PRÓXIMO ano os investimentos do BNH serão de Cr$ 27 trilhões – *Gazeta Mercantil,* 20/12/85.

(15) NASSIF, Luis. BNH verificou como dividir cobertura do "rombo" – *Folha de São Paulo,* 24/06/85.

(16) NO PRÓXIMO ano os investimentos do BNH serão de Cr$ 27 trilhões – *Gazeta Mercantil,* 20/12/85.

SFH, amenizando o desequilíbrio no curto-prazo, por outro lado agravou-se sensivelmente a situação financeira do SFH a médio e longo prazos. Estima-se que, se todos os mutuários optassem pela proposta de 112%, haveria no SFH nos próximos 25-30 anos um "rombo potencial" da ordem de Cr$ 52 bilhões, em valores de abril de 1985 (17). Esse déficit, adicionado ao estoque preexistente estimado em Cr$ 20 bilhões (valores de abril/85), acumularia uma dívida da ordem de Cr$ 72 bilhões.

Mas além das concessões dadas indiscriminadamente aos mutuários por ocasião da baixa do índice de reajuste, o déficit potencial do SFH também foi acentuado em 1985 pela defasagem entre a correção trimestral dos saldos devedores e os reajustes das prestações, visto que nesse ano a taxa de inflação atingiu patamar elevado.

Gasto e Produção de Moradias

Em 1985, mesmo arrefecendo o processo de vulnerabilização das fontes de financiamento da política habitacional, não se resgataram as perdas reais ocorridas nos últimos anos, nem se recuperou o patamar de receitas do final dos anos 70.

Assim, o desempenho da política habitacional em 1985, avaliado pela magnitude de recursos financeiros aplicados e pelo número de financiamentos habitacionais concedidos, foi bastante insatisfatório.

No tocante às **aplicações** financeiras, devem ser sublinhados os seguintes aspectos:

- o total de recursos investidos em 1985 na Área de Habitação e Operações Complementares sofreu uma queda real de 21,3% em relação ao ano anterior (Anexo 9). Em comparação, com 1980, houve uma queda de 54,6% (Anexo 8);
- para o conjunto de programas acessíveis às famílias com renda entre 1 e 3 salários, os investimentos em 1984/85 declinaram 21,0% (anexo 9). Contudo, em 1985 houve um crescimento real de 148,6% (anexo 8) em relação a 1980;
- a participação dos programas para baixa renda no total de recursos aplicados em 1985 foi de 14,6%, mantendo-se o percentual de 1984. Essa participação é positiva se comparada à dos demais anos compreendidos entre 1980/85. Em 1980, por exemplo, ela foi de 2,7% (Anexo 10).

Quanto ao **número de financiamentos habitacionais** concedidos, destacam-se os seguintes pontos:

- em 1985 foram concedidos 122.358 financiamentos habitacionais (Anexo 11), 43,5% inferior às concessões de 1984 (Anexo 13) e 78,2% inferior às de 1980 (Anexo 12);
- para a faixa de 1-3 salários, o número de financiamentos concedidos em 1985 foi 70,4% inferior ao do ano anterior (Anexo 13) e 82,2% ao de 1980 (Anexo 12);
- em termos percentuais, a participação dos programas para baixa renda (até 3 salários) no total dos financiamentos concedidos na Área de Habitação e Operações

(17) DEFICIT iria para Cr$ 50 trilhões. *Gazeta Mercantil*, 20/06/85. Segundo informações divulgadas pela imprensa, o governo acredita que o déficit de Cr$ 52 bilhões poderia ser reduzido para Cr$ 36 bilhões, se fossem adotadas algumas medidas, que estariam sendo cogitadas, como o aumento da contribuição para o FCVS dos agentes financeiros (de 0,025% para 0,075%), dos incorporadores (de 2% para 2,5%) e da União (que contribuiria, nos próximos 25-30 anos com 15 milhões de OTNs/ano. Contudo, não foi possível no âmbito desse trabalho, verificar se essas medidas foram de fato tomadas. Ver INDICE de 112% para o reajuste da casa própria Folha de São Paulo, 20/06/85; BNH verifica como dividir a cobertura do rombo. *Folha de São Paulo*, 24/06/85; SFH perde Cr$ 36 trilhões com a semestralidade, diz Peixoto. *Folha de São Paulo*, 21/06/85; DEFICIT irá para Cr$ 50 trilhões *Gazeta Mercantil* 20/06/85.

Complementares foi de apenas 5,4% – o menor percentual registrado no período de 1980-85 (Anexo 14).

3.3. "Necessidades Habitacionais" para 1986/89

O BNH/DPLAC estimou as "necessidades habitacionais" urbanas para o período 1986/90 através de um "modelo simplificado" que não considera adequadamente o déficit histórico, utilizando dados censitários (18). Dividiu-as, então, em duas categorias básicas: "novas habitações" e "melhorias nas habitações existentes".

A estimativa da necessidade de novas habitações foi baseada no crescimento demográfico, supondo-se que a relação pessoas/domicílio particular e a proporção de residentes em domicílios particulares/população urbana total fossem as mesmas registradas no Censo de 1980.

Os domicílios inadequados porém recuperáveis (tendo atingido o fim de sua vida útil – 40 anos – e carecendo de melhorias) e os domicílios irrecuperáveis (a serem substituídos) foram estimados com base em dados do Censo de 1970 sobre os materiais empregados nas paredes, piso e cobertura. Assim, para 1984, o DPLAC calculava que haveria 1,7 milhões de domicílios irrecuperáveis e 2,5 milhões de domicílios inadequados porém recuperáveis. A parcela de necessidade associada a cada um dos dois casos foi de 25%.

Nota-se que não foram levados em conta os problemas de inadequação dos domicílios particulares em relação a funções específicas ou à densidade de ocupação – quando é fácil presumir que, sobretudo nos domicílios de baixa renda, ocorre superposição dos problemas de congestionamento, reparação inadequação de funções e características estruturais.

Também não foram considerados os cortiços e as favelas, nas quais se pode supor superposição de baixa renda, carências estruturais e inadequações locacionais e infraestruturais.

Os resultados do "modelo simplificado" indicam a necessidade de 4.026.853 novas habitações urbanas para o período 1986/89, o que demandaria recursos da ordem de 3.081.708 mil UPCs (Ver Tabela 5). Dessas necessidades, 48% (1.930.935 unidades) dizem respeito a famílias com renda familiar de até 3 salários mínimos mensais, definidas por "baixíssima renda", e os recursos para seu atendimento seriam de 560.798 mil UPCs (18,29% das necessidades globais).

A meta física do BNH para 1986/89 é a contratação de 1.284.342 unidades, que representam 32% das necessidades habitacionais estimadas para o período (Tabela 6). No tocante à "baixíssima renda", o programa de construção do BNH pretende atingir 43% das necessidades de novas habitações.

A análise desses dados deixa transparente que o desempenho da política habitacional em 1985 foi bastante insatisfatório face à previsão oficial quanto ao número anual de unidades a serem produzidas pelo BNH no período 1986/89 e, sobretudo, face à estimativa oficial quanto às necessidades habitacionais desse período.

---

(18) As notas que seguem são explicativas da metodologia utilizada e foram transcritas do documento "Diagnóstico Preliminar do SFH", elaborado pelo BNH e utilizado em subsídio nas discussões internas do GTR/SFH. Versão Mimeografada, setembro de 1985, p. 40/42.

TABELA 5

Avaliação do Investimento em Construção Habitacional para Atender a Necessidades de Novas Habitações do Período 1986/1989 – Quadro Urbano

Faixa de Renda Familiar (S.M.)	Necessidade de Novas Habitações		Programas do BNH	Valores Unitários Médios (UPC)	Estimativas dos Recursos Necessários (Mil UPC)
	Unidades	%			
Até 1	353.436	8,8	Auto Construção	120	42.412
Acima de 1 até 2	781.338	19,4	PROMORAR PROFILURB	250	195.334
Acima de 2 até 3	296.313 499.848	19,8	FICAM COHAB (40%)	375 424	111.117 211.935
Subtotal	1.930.935	48,0	–	290	560.798
Baixíssima Renda					
Acima de 3 até 5	749.771	18,6	COHAB (60%)	636	476.854
Baixa Renda					
Acima de 5 até 10			COOPERATIVA		
Renda Média	842.239	20,8	PROSINDI PROHASP Empresas	1.350	1.137.022
Acima de 10	503.903	12,6	RECON-SBPE	1.800	907.034
Renda Alta					
TOTAL	4.026.853	100,0	–	765	3.081.708

FONTE: BNH/DPLAC.

NOTA: "Necessidades de Novas Habitações" engloba: demanda demográfica resultante do crescimento da população, substituição de domicílios devido ao fim de sua vida útil de acordo com o "modelo simplificado de necessidades habitacionais – 1985/1990"/DPLAC/BNH – 1984.

TABELA 6
Estimativa das Necessidades de Novas Habitações, do Número de Unidades a serem Produzidas e Recursos Demandados Segundo Programação de Aplicações Com e Sem Subsídio 1986-1989

Programas por Faixa de Renda Familiar dos Mutuários em Número de Salários Mínimos	Necessidade de Novas Habitações		Programa de contratações do BNH					Subsídio para Ampliação do Atendimento a Baixíssima Renda	
			Metas Físicas			Recursos Próprios			
	Unidades	%	Unidades	% Atend.	% Contr.	Mil UPC	%	Unidades	Mil UPC
Até 1	353.436	8,8	282.736	80	22,0	44.955	6,2	70.700 (1)	8.482
Acima de 1 até 2	781.338	19,4	312.535	40	24,3	85.947	11,8	156.270 (2)	39.067
Acima de 2 até 3	796.161	19,8	238.850	30	18,6	100.102	13,8	159.230 (3)	64.618
Subtotal (*Baixíssima Renda*)	1.930.935	48,0	834.121	43	64,9	231.004	31,8	386.200	112.167
Acima de 3 até 5 (*Baixa Renda*)	749.771	18,6	187.443	25	14,6	116.748	16,1	–	–
Acima de 5 até 10 (*Renda Média*)	842.239	20,8	210.560	25	16,4	284.256	39,1	–	–
Acima de 10 (*Renda Alta*)	503.908	12,6	52.218	10	4,1	93.992	13,0	–	–
TOTAL BNH	4.026.853	100,0	1.284.342	32	100,0	726.000	100,0	386.200	112.167

FONTE: BNH/DPLAC – 1.100.
NOTA: Ampliação do atendimento: (1) – 100%; (2) – 60%; (3) – 50%.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos de **discurso**, é inequívoco o aumento da centralidade da questão habitacional na estratégia de dominação política governamental da Nova República. A concepção da política habitacional vigente no pós-64 é amplamente questionada e, em seu lugar, o governo compromete-se com a formulação de uma política voltada ao atendimento das metas sociais:

– reconhece-se o enorme quadro de carência existente no setor habitacional, bem como o fato de que tais carências estão concentradas nas faixas da população com renda familiar inferior a três salários;

– a habitação é incluída como um dos ítens da chamada "dívida social" para com os excluídos do antigo pacto de dominação, acumulada nas últimas décadas. Seu resgate é um dos "compromissos fundamentais e impostergáveis" assumidos perante a sociedade. Nesse sentido se admite que a questão habitacional para os estratos de baixa renda é "um dever do Estado", dado que, para esses segmentos, o funcionamento normal do mercado é insuficiente para prover a oferta de moradias;

– as metas físicas do governo da Nova República para o setor habitacional no período de 1986/89 são ambiciosas e expressam o compromisso de redirecionar a política de governo nesse campo visando a atender os estratos mais carentes;

– a manutenção dos procedimentos vigentes do SFH seria obstáculo ao cumprimento das metas estabelecidas e à "prioridade absoluta da moradia popular. O padrão da política habitacional moldado no pós-64 foi amplamente questionado e elaboram-se diagnósticos que identificam seu caráter perverso;

– o compromisso de promover "ampla e profunda" reforma no SFH é explicitado oficialmente. Um passo importante nesse sentido foram as sugestões apresentada pelo GTR/SFH;

– parece haver relativo consenso quanto à necessidade de se promoverem transformações profundas nos mecanismos de financiamento e no arcabouço político-institucional da política de habitação. Quanto ao primeiro aspecto, salienta-se a incompatibilidade da lògica de auto-sustentação financeira com o desenvolvimento de programas com conteúdo social. A necessidade de aplicação de recursos fiscais nesses programas é claramnte reconhecida. Quanto ao segundo aspecto, ganha força a tese da separação institucional e financeira dos programas com conteúdo social daqueles dirigidos às camadas de média e alta renda;

– outra tese que ganha impulso é a da ampliação do conceito de habitação, envolvendo, além da moradia, a infra-estrutura física e os meios de transporte. Isso, obviamente, tem implicações na definição da estratégia de ação governamental nos setores de habitação, transporte coletivo e saneamento básico.

Em termos de **realizações concretas** porém, a pretendida transformação do padrão da política habitacional permaneceu num impasse em 1985. Mesmo reconhecendo-se a complexidade do processo e o curto período de vigência do atual governo, é preciso salientar que as medidas adotadas ou sinalizadas em 1985, apesar de representarem avanços rumo à constituição de uma política habitacional mais equânime, estão longe ainda de conformar um novo padrão de intervenção estatal, em compasso de espera, por se condicionarem a mudanças mais amplas no âmbito da economia e da sociedade.

O primeiro condicionamento é de natureza financeira e está relacionado, em última instância, à politica econômica do governo.

Em 1985 ganhou força no seio do governo a proposta do GTR/SFH de

separação financeira e institucional dos programas de moradia popular daquelas voltadas às camadas de média e alta renda. Essa medida apresenta duas vantagens principais: a primeira é acabar com a caixa única na qual os recursos do FGTS, que deveriam ser aplicados em programas para baixa renda, são utilizados para sanear os desequilíbrios financeiros globais do SFH, gerados pela gestão de programas dirigidos aos estratos de maior poder aquisitivo; a segunda é estabelecer uma base financeira adequada (FGTS e recursos orçamentários) para o financiamento de programas de moradia popular.

A viabilização dessa proposta depende, em primeiro lugar, do ritmo e da profundidade das reformas que estão sendo implementadas nos sistemas financeiro e bancário nacional. Isso inclui, obviamente, a acomodação de um conjunto amplo de interesses privados envolvidos; em segundo lugar, depende da disponibilidade de recursos fiscais para serem aplicados em programas de moradia popular. Do ponto de vista estritamente econômico, esta disponibilidade está diretamente relacionada ao equacionamento da situação financeira do setor público como um todo.

É importante destacar o peso do desequilíbrio financeiro do SFH – cujo déficit potencial para os próximos 20 anos é estimado entre Cz$200 bilhões (pelo BNH) e Cz$500 bilhões (pelo Banco Central) – na dívida do setor público. Como vimos, em 1985 esse déficit potencial foi ampliado em decorrência dos fatores que levaram o governo a fixar um índice de reajuste das prestações favorável aos mutuários do sistema.

Essa variável teve influência considerável no desempenho insatisfatório da política habitacional em 1985: como foi analisado, o patamar de gastos e o número de financiamentos habitacionais concedidos nesse anos, além de se mostrarem insuficientes face ao discurso, estão muito aquém das metas físicas estabelecidas pelo governo.

O segundo limite é de natureza estritamente política: não basta a montagem de uma base financeira adequada, é preciso assegurar que os recursos cheguem ao seu destino. Isso requer, por um lado, a ampliação do acesso da sociedade civil, em sentido amplo, aos processos decisórios da política habitacional; e, por outro, o encontro de mecanismos mais efetivos de controle e de transparência das ações governamentais, passando pela revisão do formato político-institucional e do padrão de relações entre público/privado na gestão e implementação da política habitacional. A proposta de um novo arcabouço político-institucional para o SFH, tal como foi sugerido pelo GTR/SFH, a despeito de ser um passo positivo no equacionamento desses problemas, é ainda bastante insuficiente, pois um avanço efetivo depende, em última instância, da consolidação do regime democrático.

Aguardando esses processos mais amplos, a estratégia de ação governamental no setor da habitação permaneceu indefinida em 1985. Em outras palavras, não foram delineados os contornos de uma política habitacional clara e objetiva, com metas realistas e adequadas aos recursos financeiros e intitucionais disponíveis, O mesmo pode ser dito em relação às políticas de saneamento básico e transporte coletivo urbano, dada a estreita dependência (político-institucional e financeira) desses setores à reestruturação do SFH.

Anexo 1

BRASIL
EVOLUÇÃO DO FGTS/FLUXOS NO PERÍODO
1979/85

(Em Cz$ mil de 1985) (1)

Anos	Arrecadação Bruta (A)	Saques (B)	Arrecadação Líquida (C=A-B)	B/A (Em %)
1979	18.793.399	9.908.398	8.885.001	52,72
1980	17.724.265	10.273.324	7.450.941	57,96
1981	17.463.884	10.936.968	6.526.916	62,63
1982	18.948.587	11.956.802	6.991.785	63,10
1983	15.531.942	13.208.381	2.323.561	85,04
1984	12.437.247	10.003.008	2.434.239	80,43
1985	13.857.166	9.457.513	4.399.653	68,25

FONTE: BNH Conforme Banco Central do Brasil – Boletim Mensal Vol. 20, Num. 2, Fev/84 (Dados de 1979/83) e Vol. 22, Num. 3, Mar/86 (Dados de 1984/85).
(1) Valores Inflacionados pelo IGP – DI "Coluna 2" (IBRE/FGV) MULTIPLIC. Média Anual.

Anexo 2

BRASIL
EVOLUÇÃO DO FGTS/FLUXOS NO PERÍODO
1979/85

(Ano Base – 1979=100)

Anos	Arrecadação Bruta (A)	Saques (B)	Arrecadação Líquida (C=A-B)
1979	100,00	100,00	100,00
1980	94,31	103,68	83,86
1981	92,93	110,38	73,46
1982	100,83	120,67	78,69
1983	82,65	133,30	26,15
1984	66,18	100,95	27,40
1985	73,73	95,45	49,52

FONTE: BNH Conforme Banco Central do Brasil – Boletim Mensal Vol. 20, Num. 2, Fev/84 (Dados de 1979/83) e Vol. 22, Num. 3, Mar/86 (Dados de 1984/85).

Anexo 3

BRASIL
EVOLUÇÃO DO FGTS/FLUXOS NO PERÍODO
1980/85

(Taxa Real de Crescimento Anual)

Anos	Arrecadação Bruta (A)	Saques (B)	Arrecadação Líquida C=A-B
1980	(-5,69)	3,68	(-16,14)
1981	(-1,47)	6,46	(-12,40)
1982	8,50	9,32	7,12
1983	(-18,03)	10,47	(-66,77)
1984	(-19,92)	(-24,27)	4,76
1985	11,42	(-5,45)	80,77

FONTE: BNH Conforme Banco Central do Brasil Boletim Mensal Vol. 20, Num. 2, Fev/84 (Dados de 1979/83) e Vol. 22, Num. 3, Mar/86 (Dados de 1984/85).

Anexo 4

BRASIL
EVOLUÇÃO DO SALDO DOS PRINCIPAIS HAVERES FINANCEIROS
1979/85

(Em Cz$ Milhões de 1985) (6)

Especificação	Posição em 31/12						
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (5)
1. Haveres Monetários (1)	182.858	155.618	138.677	116.675	90.038	84.515	104.755
2. Haveres Não-Monetários	379.464	317.558	418.835	511.407	617.374	684.543	848.046
2.1 Caderneta de Poupança	114.123	107.342	129.020	151.953	189.468	203.483	228.043
2.2 Depósitos a Prazo Fixo	89.465	69.636	80.995	87.798	100.287	127.106	147.008
2.3 Letras de Câmbio	40.805	29.969	25.648	34.482	33.398	31.953	36.661
2.4 Letras Imobiliárias	2.837	1.744	1.402	797	825	439	127
2.5 Tit. da Div. Pub. Fed. (2)	113.686	92.412	160.328	208.856	265.458	293.863	402.731
2.5.1 ORTN (3)	54.770	64.187	103.112	169.991	216.280	275.953	341.130
2.5.2 LTN	58.916	28.225	57.215	38.865	49.178	17.910	61.601
2.6 Outros (4)	18.548	16.455	21.443	27.522	27.939	27.699	33.476
3. Total de Haveres Financeiros (1+2)	562.323	473.176	557.513	628.082	707.412	769.058	952.801

FONTE: Banco Central do Brasil – Boletim Mensal – Vol. 20, Núm. 10, Out/84; e Vol. 22, Núm. 3, Mar/86.
(1) Papel Moeda em poder do Público e Depositos à Vista.
(2) Em poder do Banco Central do Brasil e em poder do Público.
(3) A partir de Dez/81 corresponde ao somatório das carteiras do Banco do Brasil (Valor Contábil) e do Banco Central (ORTN = Número de títulos X Valor Nominal; LTN = Valor de face).
(4) Inclui Títulos da Dívida Pública Estadual e Municipal e OTN.
(5) Dados Provisórios.
(6) Valores Inflacionados pelo IGP – DI "Coluna 2" (IBRE/FGV) MULTIPLIC. Média Anual.

Anexo 5

BRASIL
EVOLUÇÃO DO SALDO DOS PRINCIPAIS HAVERES FINANCEIROS
1979/85

(Em %)

Especificação	Posição em 31/12						
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (5)
1. Haveres Monetários (1)	32,52	32,89	24,87	18,58	12,73	10,99	10,99
2. Haveres Não-Monetários	67,48	67,11	75,13	81,42	87,27	89,01	89,01
2.1 Caderneta de Poupança	20,29	22,69	23,14	24,19	26,78	26,46	23,93
2.2 Depósitos a Prazo Fixo	15,91	14,72	14,53	13,98	14,18	16,53	15,43
2.3 Letras de Câmbio	7,26	6,33	4,60	5,49	4,72	4,15	3,85
2.4 Letras Imobiliárias	0,50	0,37	0,25	0,13	0,12	0,06	0,01
2.5 Tit. da Div. Pub. Fed. (2)	20,22	19,53	28,76	33,25	37,53	38,21	42,27
2.5.1 ORTN (3)	9,74	13,57	18,50	27,07	30,57	35,88	35,80
2.5.2 LTN	10,48	5,96	10,26	6,19	6,95	2,33	6,47
2.6 Outros (4)	3,30	3,48	3,85	4,38	3,95	3,60	3,51
3. Total de Haveres Financeiros (1+2)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Banco Central do Brasil – Boletim Mensal – Vol. 20, Núm. 10, Out/84; e Vol. 22, Núm. 3, Mar/86.
(1) Papel Moeda em poder do Público e Depositos à Vista.
(2) Em poder do Banco Central do Brasil e em poder do Público.
(3) A partir de Dez/81 corresponde ao somatório das carteiras do Banco do Brasil (Valor Contábil) e do Banco Central(ORTN = Número de títulos X Valor Nominal; LTN = Valor de face).
(4) Inclui Títulos da Dívida Pública Estadual e Municipal e OTN.
(5) Dados Provisórios.

Anexo 6

BRASIL
EVOLUÇÃO DO SALDO DOS PRINCIPAIS HAVERES FINANCEIROS
1979/85

(Taxa Real de Crescimento Anual)

Especificação	Posição em 31/12						
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (5)
1. Haveres Monetários (1)	–	-14,90	-10,89	-15,87	-22,83	-6,13	23,95
2. Haveres Não-Monetários	–	-16,31	31,89	22,10	20,72	10,88	23,89
2.1 Caderneta de Poupança	–	-5,94	20,20	17,77	24,69	7,40	12,07
2.2 Depósitos a Prazo Fixo	–	-22,16	16,31	8,40	14,22	26,74	15,66
2.3 Letras de Câmbio	–	-26,56	-14,42	34,44	-3,14	-4,33	14,73
2.4 Letras Imobiliárias	–	-38,53	-19,60	-43,15	3,46	-46,70	-71,10
2.5 Tit. da Div. Pub. Fed. (2)	–	-18,71	73,49	30,27	27,10	10,70	37,05
2.5.1 ORTN (3)	–	17,19	60,64	64,86	27,23	27,59	23,62
2.5.2 LTN	–	-52,09	102,71	-32,07	26,54	-63,58	243,95
2.6 Outros (4)	–	-11,28	30,31	28,35	1,52	-0,86	20,86
3. Total de Haveres Financeiros (1+2)	–	-15,85	17,82	12,66	12,63	8,71	23,89

FONTE: Banco Central do Brasil – Boletim Mensal – Vol. 20, Núm. 10, Out/84; e Vol. 22, Núm. 3, Mar/86.
(1) Papel Moeda em poder do Público e Depósitos à Vista.
(2) Em poder do Banco Central e em poder do público.
(3) A partir de Dez/81 corresponde ao somatório das carteiras do Banco do Brasil (Valor Contábil) e do Banco Central (ORTN = Número de títulos X Valor Nominal; LTN = Valor de Face).
(4) Inclui Títulos da Dívida Pública Estadual e Municipal e OTN.
(5) Dados Provisórios.

Anexo 7

BRASIL

SFH – APLICAÇÕES NA ÁREA DE HABITAÇÃO E OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

1980/85

(Valores em 1000 UPCS)

Programa por Faixa de Renda Familiar	Anos					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
De 1 a 3 Salários Mínimos	5.537	12.435	22.175	20.700	17.419	13.764
PROFILURB	1.065	863	781	–	–	–
João de Barro	–	–	–	–	135	460
PROMORAR	4.472	11.572	21.394	20.700	17.284	13.304
De 3 a 5 Salários Míminos	59.330	77.447	65.984	50.314	24.391	23.418
COHABS	56.005	71.981	60.604	45.346	23.403	22.868
FICAM	3.325	5.466	5.380	4.968	988	550
De 5 a 10 Salários Míminos	74.258	81.787	80.604	73.230	45.614	25.286
Cooperativas (1)	74.258	81.787	80.604	73.230	45.614	25.286
Mais de 10 Salários Míminos	66.491	39.195	49.043	47.195	32.537	31.995
SBPE	23.728	4.880	8.132	15.812	18.581	17.875
RECON	23.086	20.073	20.081	15.299	5.335	2.459
Operaç. Compl. Hab. (2)	19.677	14.242	20.830	16.084	8.621	11.661
TOTAL	205.616	210.864	217.806	191.439	119.961	94.463

FONTE: BNH/DPLAC.

(1) Inclui Institutos, PHOASP, Mercado de Hipotecas, Empresas e Sindicatos.

(2) Terrenos, Infra-Estrutura de Conjuntos e Equipamento Comunitário em Conjuntos.

Anexo 8
BRASIL
SFH – APLICAÇÕES NA ÁREA DE HABITAÇÃO E OPERAÇÕES COMPLEMENTARES
1980/85

(Ano Base – 1980 = 100)

Programa por Faixa de Renda Familiar	Anos					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
De 1 a 3 Salários Mínimos	100,00	224,58	400,49	373,85	314,59	248,58
PROFILURB	100,00	81,03	73,33	–	–	–
João de Barro (*)	–	–	–	–	100,00	340,74
PROMORAR	100,00	258,77	478,40	462,88	386,49	297,50
De 3 a 5 Salários Mínimos	100,00	130,54	111,22	84,80	41,11	39,47
COHABS	100,00	128,53	108,21	80,97	41,79	40,83
FICAM	100,00	164,39	161,80	149,41	29,71	16,54
De 5 a 10 Salários Mínimos	100,00	110,14	108,55	98,62	61,43	34,05
Cooperativas (1)	100,00	110,14	108,55	98,62	61,43	34,05
Mais de 10 Salários Mínimos	100,00	58,95	73,76	70,98	48,93	48,12
SBPE	100,00	20,57	34,27	66,64	78,31	75,33
RECON	100,00	86,95	86,98	66,27	23,11	10,65
Operaç. Compl. Hab. (2)	100,00	72,38	105,86	81,74	43,81	59,26
TOTAL	100,00	102,55	105,93	93,11	58,34	45,94

FONTE: BNH/DPLAC.
(1) Inclui Institutos, PHOASP, Mercado de Hipotecas, Empresas e Sindicatos.
(2) Terrenos, Infra-Estrutura de Conjuntos e Equipamento Comunitário em Conjuntos.
OBS: (*) Ano Base – 1984 = 100

Anexo 9

BRASIL

SFH – APLICAÇÕES NA ÁREA DE HABITAÇÃO E OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

1980/85

(Taxa Real de Crescimento Anual)

Programa por Faixa de Renda Familiar	Anos					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
De 1 a 3 Salários Mínimos	–	124,58	78,33	-6,65	-15,85	-20,98
PROFILURB	–	-18,97	-9,50	–	–	–
João de Barro	–	–	–	–	–	240,74
PROMORAR	–	158,77	84,88	-3,24	-16,50	-23,03
De 3 a 5 Salários Mínimos	–	30,54	-14,80	-23,75	-51,52	-3,99
COHABS	–	28,53	-15,81	-25,18	-48,39	-2,29
FICAM	–	64,39	-1,57	-7,66	-80,11	-44,33
De 5 a 10 Salários Mínimos	–	10,14	-1,45	-9,15	-37,71	-44,57
Cooperativas (1)	–	10,14	-1,45	-9,15	-37,71	-44,57
Mais de 10 Salários Mínimos	–	-41,05	25,13	-3,77	-31,06	-1,67
SBPE	–	-79,43	66,64	94,44	17,51	-3,80
RECON	–	-13,05	0,04	-23,81	-65,13	-53,91
Operaç. Compl. Hab. (2)	–	-27,62	46,26	-22,78	-46,40	35,26
TOTAL	–	2,55	3,29	-12,11	-37,34	-21,26

FONTE: BNH/DPLAC.

(1) Inclui Institutos, PHOASP, Mercado de Hipotecas, Empresas e Sindicatos.

(2) Terrenos, Infra-Estrutura de Conjuntos e Equipamento Comunitário em Conjuntos.

Anexo 10

BRASIL
SFH – APLICAÇÕES NA ÁREA DE HABITAÇÃO E OPERAÇÕES COMPLEMENTARES
1980/85

(Em %)

Programa por Faixa de Renda Familiar	Anos					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
De 1 a 3 Salários Mínimos	2,69	5,90	10,18	10,81	14,52	14,57
PROFILURB	0,52	0,41	0,36	–	–	–
João de Barro	–	–	–	–	0,11	0,49
PROMORAR	2,17	5,49	9,82	10,81	14,41	14,08
De 3 a 5 Salários Mínimos	28,85	36,73	30,29	26,28	20,33	24,79
COHABS	27,24	34,14	27,82	23,69	19,51	24,21
FICAM	1,62	2,59	2,47	2,60	0,82	0,58
De 5 a 10 Salários Mínimos	36,11	38,79	37,01	38,25	38,02	26,77
Cooperativas (1)	36,11	38,79	37,01	38,25	38,02	26,77
Mais de 10 Salários Mínimos	32,34	18,59	22,52	24,65	27,12	33,87
SBPE	11,54	2,31	3,73	8,26	15,49	18.92
RECON	11,23	9,52	9,22	7,99	4,45	2,60
Operaç. Compl. Hab. (2)	9,57	6,75	9,56	8,40	7,19	12,34
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: BNH/DPLAC.
(1) Inclui Institutos, PHOASP, Mercado de Hipotecas, Empresas e Sindicatos.
(2) Terrenos, Infra-Estrutura de Conjuntos e Equipamento Comunitário em Conjuntos.

Anexo 11

BRASIL
SFH – NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONCEDIDOS
1980/85

(Em %)

Programa por Faixa de Renda Familiar	Anos					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
De 1 a 3 Salários Mínimos	15,06	10,18	9,13	6,24	10,33	5,41
João de Barro	–	–	–	–	2,98	0,88
PROMORAR	15,06	10,18	9,13	6,24	7,36	4,54
De 3 a 5 Salários Mínimos	21,44	20,03	26,92	8,44	30,03	23,00
COHABS	20,48	17,75	22,76	8,36	28,26	23,00
FICAM	0,96	2,28	4,17	0,08	1,77	0,00
De 5 a 10 Salários Mínimos	12,13	15,57	15,55	12,71	12,58	18,36
Cooperativas (1)	12,13	15,57	15,55	12,71	12,58	18,36
Mais de 10 Salários Mínimos	51,37	54,22	48,40	72,61	47,07	53,22
SBPE	47,78	51,22	44,85	68,01	46,49	52,31
RECON	3,59	2,94	3,55	4,59	0,57	0,92
PRODEPO	–	0,05	–	–	–	–
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: BNH/DPLAC.
(1) Inclui Institutos, PHOASP, Mercado de Hipotecas, Empresas e Sindicatos.

Anexo 12

BRASIL
SFH – NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONCEDIDOS
1980/85

(Taxa Real de Crescimento Anual)

Programa por Faixa de Renda Familiar	Anos					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
De 1 a 3 Salários Mínimos	–	-45,81	11,01	-75,86	81,90	-70,39
João de Barro	–	–	–	–	–	-83,37
PROMORAR	–	-45,81	11,01	-75,86	29,50	-65,15
De 3 a 5 Salários Mínimos	–	-25,11	66,37	-88,94	291,32	-56,72
COHABS	–	-30,54	58,70	-87,03	271,55	-54,01
FICAM	–	91,34	125,94	-99,36	2.491,22	-100,00
De 5 a 10 Salários Mínimos	–	2,92	23,60	-71,14	8,75	-17,50
Cooperativas (1)	–	2,92	23,60	-71,14	8,75	-17,50
Mais de 10 Salários Mínimos	–	-15,39	10,51	-47,06	-28,73	-36,11
SBPE	–	-14,06	8,38	-46,48	-24,85	-36,43
RECON	–	-34,24	49,27	-54,36	-86,28	-9,75
PRODEPO	–	–	–	–	–	–
TOTAL	–	-19,84	23,79	-64,71	9,94	-43,50

FONTE: BNH/DPLAC.
(1) Inclui Institutos, PHOASP, Mercado de Hipotecas, Empresas e Sindicatos.

Anexo 13

BRASIL
SFH – NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONCEDIDOS
1980/85

(Ano Base – 1980 = 100)

Programa por Faixa de Renda Familiar	Anos					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
De 1 a 3 Salários Mínimos	100,00	54,19	60,15	14,52	26,41	7,82
João de Barro (*)	–	–	–	–	100,00	16,63
PROMORAR	100,00	54,19	60,15	14,52	18,80	6,55
De 3 a 5 Salários Mínimos	100,00	74,89	124,60	13,78	53,92	23,34
COHABS	100,00	69,46	110,23	14,29	53,11	24,43
FICAM	100,00	191,34	432,30	2,75	71,31	0,00
De 5 a 10 Salários Mínimos	100,00	102,92	127,21	36,72	39,93	32,94
Cooperativas (1)	100,00	102,92	127,21	36,72	39,93	32,94
Mais de 10 Salários Mínimos	100,00	84,61	93,49	49,50	35,28	22,54
SBPE	100,00	85,94	93,14	49,85	37,47	23,82
RECON	100,00	65,76	98,15	44,80	6,15	5,55
PRODEPO (**)	–	100,00	–	–	–	–
TOTAL	100,00	80,16	99,23	35,02	38,50	21,75

FONTE: BNH/DPLAC.
(1) Inclui Institutos, PHOASP, Mercado de Hipotecas, Empresas e Sindicatos.
OBS: (*) Ano Base – 1984 = 100.
(**) Ano Base – 1981 = 100.

Anexo 14
BRASIL
SFH – NÚMERO DE FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS CONCEDIDOS
1980/85

Programa por Faixa de Renda Familiar	Anos					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
De 1 a 3 Salários Mínimos	87.718	45.907	50.961	12.300	22.374	6.624
João de Barro	–	–	–	–	6.445	1.072
PROMORAR	84.718	45.907	50.961	12.300	15.929	5.552
De 3 a 5 Salários Mínimos	120.590	90.314	150.251	16.617	65.025	28.143
COHABS	115.212	80.024	127.002	16.469	61.190	28.143
FICAM	5.378	10.290	23.249	148	3.835	0
De 5 a 10 Salários Mínimos	68.212	70.203	86.772	25.045	27.236	22.470
Cooperativas (1)	68.212	70.203	86.772	25.045	27.236	22.470
Mais de 10 Salários Mínimos	288.923	244.446	270.127	143.016	101.925	65.121
SBPE	268.730	230.950	250.307	133.970	100.684	64.001
RECON	20.193	13.278	19.820	9.046	1.241	1.120
PRODEPO	–	218	–	–	–	–
TOTAL	562.443	450.870	558.111	196.978	216.560	122.358

FONTE: BNH/DPLAC.
(1) Inclui Institutos, PHOASP, Mercado de Hipotecas, Empresas e Sindicatos.

Capítulo II

POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

1. A SITUAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A fome e as carências nutricionais de vasta parcela da população brasileira têm sido objeto de estudos desde os anos 30 (1). Chama a atenção, contudo, a ênfase que vem sendo dada ao problema pelos analistas, aliada ao baixo grau de eficácia da intervenção estatal em sua solução.

As evidências obtidas através destes estudos, tanto do ponto de vista das análises acadêmicas como dos relatórios técnicos governamentais, são unânimes em apontar uma tendência histórica de queda na oferta dos gêneros alimentícios básicos, consumidos especialmente pela população mais pobre.

Nos últimos vinte anos, tal processo tendeu a se agravar, dada a natureza da política agrícola implementada, que favoreceu predominantemente a agricultura dinâmica voltada para o mercado externo, desestimulando a produção de alimentos básicos, através de medidas restritivas ao crédito subsidiado e da elevação das taxas de juros (Tabela 1).

Como no Brasil somente o aumento de preços estimula a produção de alimentos, a qual, por sua vez, reduz a demanda devido ao baixo poder aquisitivo da população, observa-se uma tendência à redução no consumo de alimentos básicos, provocando o agravamento da fome e da desnutrição. (2)

Como se sabe, quanto menor a renda, maior a proporção do orçamento familiar gasta com alimentação. Segundo dados do ENDEF (3) – a maior e mais com-

---

(1) Ver, entre outras, Castro, J. *A Alimentação Brasileira à Luz da Geografia Humana*. P. Alegre, Ed. Globo, 1973.

(2) Na Tabela 1 vê-se como a produção de alimentos destinados predominantemente à exportação (soja, laranja etc) tende a crescer a taxas médias bastante superiores às daqueles que compõem a cesta básica (arroz, feijão, milho, mandioca), entre 1975 e 1985.

(3) O ENDEF – Estudo Nacional de Despesa Familiar – teve sua fase de campo iniciada em agosto de 1974 e terminada em agosto de 1975. Sua amostragem inclui aproximadamente 55.000 famílias, sendo representativa ao nível das chamadas Regiões PNAD, desagregadas em áreas metropolitanas, urbanas não metropolitanas e rurais.

pleta pesquisa sobre o estado nutricional da população brasileira –, a alimentação consumia, em 1975, 51% dos recursos das famílias com renda até 2 salários mínimos. Essa proporção diminui para 26% nas famílias com 7 a 10 salários mínimos, e para 6,1% naquelas com mais de 30 salários mínimos. Ainda de acordo com o ENDEF, o déficit alimentar, em 1975, abrangia 67% da população.

Embora estes dados não permitam afirmações conclusivas sobre o momento atual, se considerarmos a crise econômica que se seguiu à realização desta pesquisa e os principais rumos da política agrícola brasileira, podemos afirmar que o quadro delineado não mudou muito e que as carências então detetadas ainda se acentuaram.

Estudos posteriores, embora parciais, confirmaram essa tendência (4). Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD – IBGE) de 1984, aproximadamente 52,6% ou mais de 16 milhões do total de famílias brasileiras com domicílio permanente encontravam-se na faixa de "estrita pobreza", definida como a classe compreendida entre 1 e 2 salários mínimos mensais. (5) Sobre a faixa de "miséria" (rendimento mensal de um salário mínimo ou menos), os dados da PNAD-85 mostram que inclui 4,7 milhões de famílias, compostas por 24,5 milhões de indivíduos, correspondendo aproximadamente a 1/5 da população brasileira. Como se observa na Tabela 2, esse grupo encontra-se equilibradamente distribuído entre o campo e a cidade (2,5 milhões na zona rural e 2,2 milhões na zona urbana), sendo que mais da metade dessas famílias vivem no Nordeste; 26% no Sudeste; 10% no Sul; 5% no Centro-Oeste e 2% no Norte. Enquanto no Nordeste encontram-se predominantemente na zona rural, na região Sudeste concentram-se na zona urbana, vivendo sobretudo nas áreas metropolitanas de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Importa destacar, portanto, as proporções assumidas pelo quadro de miséria no Nordeste, onde 31% do total regional de famílias situam-se na faixa de miséria contra cerca de 10% para as demais regiões. Ademais, se levarmos em conta o maior tamanho da família nordestina, o número de indivíduos em situação de miséria alcança quase 60% do total nacional, abrangendo mais de 14,5 milhões de pessoas (6). Este quadro revela-se ainda mais crítico na Tabela 3, que indica a concentração em famílias nordestinas de fatores agravantes da situação de miséria: o Nordeste incorpora aproximadamente 60% do total de famílias com crianças entre 0 - 6 anos, grupo considerado de mais alto risco para a política social, ao lado das gestantes e nutrizes, uma vez que as carências energéticas e proteicas afetam sobretudo o período que vai da concepção até os primeiros anos de vida, comprometendo o desenvolvimento e o crescimento.

A situação nutricional das famílias que se encontram na faixa de miséria, segundo dados do ENDEF, indica que seu problema alimentar básico é a ingestão energética inadequada, ou seja, a quantidade de alimentos ingeridos é insuficiente para assegurar a sobrevivência física (Tabela 4); a fome e a subnutrição atingem cerca de 3,5 milhões de pessoas, correspondendo a 14,6% do total de famílias deste grupo.

---

(4) Como dados do ENDEF não estão disponíveis, estamos nos baseando em: Peliano, Anna M; Castro, C. Moura; Martine, G. Moura e Garcia, R. C. *Problema Alimentar Brasileiro: Situação Atual, Perspectivas e Propostas de Políticas*. Brasília, IPEA/IPLAN, 1983 (CNRH, Documento Trabalho). Para uma análise detalhada do impacto produzido pela crise econômica sobre o mercado de alimentos, ver F. H. de Melo. *O Problema Alimentar no Brasil*, Paz e Terra, SP, 1983.

(5) Ver Jaguaribe, H. et alli. *Brasil 2000. Pesquisa para um Novo Pacto Social*, SP, Paz e Terra, 1986.

(6) Estas informações foram extraídas de Souza, Amauri; A. C.; Braga, C. P; Zylberstaijn, H. e Pastore. *Programa Alimentar de Emergência*, 1986, mimeo.

No que diz respeito às seqüelas da desnutrição infantil, a mais importante é o déficit estatural. Na área urbana do Nordeste, 50% das crianças entre 1 e 5 anos que se encontram na faixa de miséria são desnutridas, e quase todas apresentam défict estatural (47%); na área urbana de São Paulo, as proporções são, respectivamente, 18% e 16% (7).

Tendo nos referido aos contingentes populacionais absolutos atingidos pela desnutrição e subnutrição alarmantes no Brasil, abordaremos a seguir as proporções assumidas por essas carências específicas.

1.1. Principais Carências Nutricionais

Existe consenso, entre os estudiosos, de que a base do **problema nutricional brasileiro** está na **insuficiência calórica**, que afeta de forma acentuada as **populações urbanas**, agrava-se com o tamanho das cidades e, em termos regionais, apresenta-se **especialmente exacerbada no Nordeste**.

De maneira geral, o Brasil apresenta taxas mais altas e mais adequadas de cobertura de proteínas do que de calorias. Segundo pesquisa realizada na década de 60, apenas 3,4% da população brasileira apresenta insuficiência protéica, contra uma proporção bem mais alta (38,5%) com insuficiência de calorias (8). Dados globais do ENDEF a este respeito não estão disponíveis; porém, como mostra a Tabela 5, o mesmo fenômeno pode ser observado nas principais áreas metropolitanas brasileiras: três entre dez regiões metropolitanas apresentam taxas deficientes de calorias – ficando as demais no limite mínimo – enquanto a cobertura das proteínas apresenta taxas bem mais altas.

Esses resultados, avaliados com a utilização de padrões de adequação diferentes dos adotados pelo ENDEF, tornam o quadro bem menos positivo: como se observa nas Tabelas 6 e 7, as taxas de cobertura de calorias para todas as regiões brasileiras se encontram abaixo do nível requerido, e as de proteínas, apesar de suficientes, são bem mais baixas do que as utilizadas pelo ENDEF.

Nas Tabelas 8 e 9, observa-se que o nível de consumo calórico nas regiões mais desenvolvidas do Brasil (Sul e Sudeste) representa dois terços do total de calorias consumidas em países como Estados Unidos, Austrália, França e Alemanha e apresenta-se apenas ligeiramente superior ao de países como Angola, Gana, Bolívia, Haiti e Bangladesh. Nas regiões Norte e Nordeste, os níveis são ligeiramente inferiores ao destes últimos países e alcançam apenas 50% do total de consumo calórico daqueles desenvolvidos.

Essas comparações reforçam a constatação de que os problemas relativos à insuficiência de calorias e os mais baixos percentuais de cobertura protéica se apresentam agravados na região Nordeste do País. Esses fenômenos estão estreitamente relacionados à quantidade de alimentos ingeridos, e na Tabela 10 vê-se que o dispêndio familiar de 46% das famílias nordestinas não chega a um quinto do salário mínimo, enquanto nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, apenas cerca de 8% das famílias se encontram nessa situação. A proporção se inverte ao compararmos o extremo oposto da tabela, ou seja, enquanto cerca de 45% das famílias desses dois últimos estados têm um dispendio familiar superior a um salário mínimo, no Nordeste esta faixa engloba apenas 7,8%.

---

(7) O. p. cit., pp. 8-10.

(8) Informações extraídas em COIMBRA, Marcos et alli. *Comer e Aprender: Uma História de Alimentação Escolar no Brasil*. BH, MEC/INAE, 1982.

Por fim, o caráter essencialmente urbano das deficiências nutricionais se revela na análise da Tabela 11, onde se observa que em todas as regiões há uma tendência ascendente das taxas de cobertura calórica e protéica, à medida que se passa das áreas metropolitanas para as urbanas não metropolitanas e destas para as áreas rurais.

1.2. Disponibilidade de Alimentos Básicos

Não podemos deixar de esboçar um panorama global das tendências mais gerais da política agrícola, no que ela afeta à produção e à disponibilidade de alimentos básicos, sobretudo porque, no Brasil, seu desenvolvimento foi totalmente inadequado ao atendimento das necessidades nutricionais mínimas da população.

Apesar do inegável crescimento da agricultura brasileira nas duas últimas décadas, não houve maior oferta de alimentos básicos, pois a política agrícola implementada no período favoreceu à expansão de culturas para fins energéticos e a lavoura de exportação. As conseqüências, reveladas na Tabela 12, foram 7,84% de crescimento na produção de cana-de-açúcar e 25% na produção de gêneros exportáveis (principalmente laranja e soja), mas taxa média de crescimento negativo na produção de alimentos (-1,94%).

Em termos "per capita", a produção de alimentos que compõe a cesta básica do brasileiro – arroz, feijão, batata, leite, ovos, trigo, mandioca e carnes bovina, suína e avícola – sofreu uma queda de 26% nos últimos 20 anos: segundo a *Gazeta Mercantil* de 4/4/1986, de 572,87 quilos/ano por habitante, em 1965, caiu para 422,54 quilos/ano em 1985 (descontadas as exportações).

Em conseqüência desse declínio na produção e, portanto, na quantidade de gêneros disponíveis para o atendimento das necessidades de sobrevivência da população, os preços aumentam, e em velocidade maior que os salários e a própria inflação; assim, os trabalhadores de mais baixa renda – os que gastam a maior parte de seu salário em alimentação – têm corroído o seu poder de compra e bloqueado o acesso aos alimentos de que necessitam (Tabelas 13, 14 e 15). As conseqüências sobre seu estado nutricional são fáceis de imaginar e difíceis de precisar, uma vez que faltam dados atuais para se traçar o quadro completo.

Os resultados do ENDEF, porém, não deixam dúvidas sobre a relação entre os baixos níveis de renda (que, como observamos anteriormente, apenas se deterioraram no período posterior à pesquisa) e o precário estado nutricional da população brasileira. As Tabelas 16 e 17 mostram que, independentemente da região, as taxas de cobertura de calorias e proteínas crescem na medida em que cresce o dispêndio familiar "per capita". Torna-se irrefutável, como já é de consenso entre os estudiosos, que o problema nutricional básico no Brasil é a insuficiente quantidade de alimentos disponíveis. A dieta do brasileiro seria adequada, **se ele tivesse acesso aos alimentos de que necessita**.

TABELA 1
Quantidade de Alimentos Produzidos
Brasil

Em toneladas

Ano	Arroz			Feijão			Mandioca		
	Quantidade	I	Taxa de Crescimento	Quantidade	I	Taxa de Crescimento	Quantidade	I	Taxa de Crescimento
1975	7.781.538	100	1	2.282.466	100	1	26.117.614	100	1
1976	9.560.389	123	1,23	1.842.262	81	0,81	24.838.884	95	0,95
1977	8.935.320	115	0,93	2.281.753	100	1,24	25.844.257	99	1,04
1978	7.296.142	94	0,82	2.193.977	96	0,96	25.459.408	97	0,99
1979	7.595.214	98	1,04	2.186.343	96	1	24.962.191	96	0,98
1980	9.775.720	126	1,29	1.968.165	86	0,90	23.465.649	90	0,94
1981	8.228.326	106	0,84	2.340.947	103	1,19	24.516.360	94	1,04
1982	9.734.553	125	1,18	2.902.657	127	1,24	24.072.320	92	0,98
1983	7.741.004	99	0,80	1.586.993	70	0,55	21.568.757	83	0,90
1984	9.021.610	116	1,17	2.613.637	115	1,65	21.289.147	82	0,99
1985	9.019.357	116	1	2.548.378	111	0,97	23.111.053	88	1,08
Taxa Média			1,35			1,00			1,10

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil – SEPLAN/FIBGE.

TABELA 1 (continuação)

Em toneladas

Ano	Milho			Batata			Soja		
	Quantidade	I	Taxa de Crescimento	Quantidade	I	Taxa de Crescimento	Quantidade	I	Taxa de Crescimento
1975	16.334.516	100	1	1.654.767	100	1	9.893.008	100	1
1976	17.884.678	109	1,09	1.815.827	110	1,1	11.226.545	113	1,13
1977	19.246.353	118	1,08	1.895.812	115	1,04	12.512.963	126	1,11
1978	13.569.401	83	0,71	2.013.882	122	1,06	9.540.577	96	0,76
1979	16.306.380	100	1,2	2.154.173	130	1,07	10.240.306	104	1,07
1980	20.372.072	125	1,25	1.939.537	117	0,90	15.155.804	153	1,48
1981	21.116.908	129	1,04	1.912.169	116	0,99	15.007.367	152	0,99
1982	21.842.477	134	1,03	2.154.775	130	1,13	12.836.047	130	0,86
1983	18.743.761	115	0,86	1.818.004	110	0,84	14.582.052	147	1,14
1984	21.174.179	130	1,13	2.172.055	131	1,19	15.535.843	157	1,07
1985	22.019.725	134	1,04	1.989.258	120	0,91	18.278.422	184	1,17
Taxa Média			2,75			1,69			5,79

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil – SEPLAN/FIBGE.

TABELA 1 (conclusão)

Em toneladas

Ano	Laranja			Cana de Açúcar			Fumo		
	Quantidade (1)	I	Taxa de Crescimento	Quantidade	I	Taxa de Crescimento	Quantidade	I	Taxa de Crescimento
1975	31.565.854	100	1	91.524.559	100	1	285.934	100	1
1976	36.670.209	116	1,16	103.282.080	113	1,13	301.457	105	1,05
1977	35.821.755	113	0,98	120.170.555	131	1,16	359.702	126	1,19
1978	39.131.682	124	1,09	129.144.950	141	1,07	405.191	142	1,13
1979	42.266.117	134	1,08	138.898.882	152	1,08	421.708	147	1,04
1980	54.459.072	173	1,29	148.650.563	162	1,07	404.860	142	0,96
1981	56.996.660	181	1,05	155.924.109	170	1,05	365.738	128	0,90
1982	57.091.021	184	1,02	186.646.607	204	1,02	420.329	147	1,15
1983	58.660.965	186	1,01	216.533.924	237	1,16	395.485	138	0,94
1984	64.612.898	205	1,10	222.716.217	243	1,03	414.808	145	1,05
1985	70.994.540	224	1,09	246.542.216	269	1,10	410.918	143	0,99
Taxa Média			7,64			9,42			3,35

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil – SEPLAN/FIBGE.
(1) Quantidade em 100 frutos.

TABELA 2
Famílias e Indivíduos na Faixa de Miséria (1)
Segundo a Região e a Situação de Domicilio, 1985

Regiões	Zona Urbana		Zona Rural		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Famílias						
Brasil	**2.226.597**	**100,0**	**2.465.558**	**100,0**	**4.692.155**	**100,0**
Norte	87.478	3,9	ND	ND	87.478	1,9
Nordeste	1.007.843	45,3	1.646.167	66,8	2.654.010	56,6
Sudeste	800.739	36,0	428.751	17,4	1.229.490	26,2
Sul	206.780	9,3	273.890	11,1	480.670	10,2
Centro-Oeste .	123.757	5,5	116.750	4,7	240.507	5,1
Indivíduos						
Brasil	**10.383.538**	**100,0**	**14.080.564**	**100,0**	**24.464.102**	**100,0**
Norte	443.752	4,2	ND	ND	443.752	1,8
Nordeste	4.998.580	48,1	9.539.077	67,7	14.537.657	59,4
Sudeste	3.483.061	33,5	2.445.941	17,4	5.929.002	24,2
Sul	875.555	8,4	1.419.056	10,1	2.294.611	9,4
Centro-Oeste .	582.590	5,6	676.490	4,8	1.259.080	5,1

FONTE: SOUZA, Amauri; CAMPINO, A. C.; BRAGA, C. A. P; ZYLBERSTAIN, H. e PASTORE, J., "Programa Alimentar de Emergência", 1986 (mimeo).

(1) Famílias na faixa de miséria são aquelas cuja renda média mensal é igual ou inferior a 1 (um) salário mínimo ou a 1/4 (um quarto) de salário mínimo per capita.

TABELA 3
Incidência de Fatores Agravantes na Faixa de Miséria
(Número de Famílias)

Regiões e Fatores Agravantes	Zona Urbana	Zona Rural	Total	
			Absoluto	%
Brasil				
1. Famílias com crianças entre 0 – 6 anos	1.328.901	1.921.556	3.250.457	100,0
2. Famílias chefiadas por mulheres	642.357	223.368	865.725	100,0
3. Famílias com crianças fora da escola	387.932	742.591	1.130.523	100,0
Norte				
1. Famílias com crianças ente 0 – 6 anos	55.313	ND	55.313	1,70
2. Famílias chefiadas por mulheres	29.218	ND	29.218	3,37
3. Famílias com crianças fora da escola	15.912	ND	15.912	1,41
Nordeste				
1. Famílias com crianças entre 0 – 6 anos	654.439	1.306.118	1.960.557	60,32
2. Famílias chefiadas por mulheres	279.173	161.324	440.497	50,89
3. Famílias com crianças fora da Escola	195.821	500.584	696.405	61,60
Sudeste				
1. Famílias com crianças entre 0 – 6 anos	434.618	336.973	771.591	23,74
2. Famílias chefiadas por mulheres	246.628	32.585	279.213	32,25
3. Famílias com crianças fora da escola	121.564	121.214	242.778	21,48
Sul				
1. Famílias com crianças entre 0 – 6 anos	110.722	181.206	291.928	8,98
2. Famílias chefiadas por mulheres	52.315	21.637	73.952	8,54
3. Famílias com crianças fora da escola	34.338	81.348	115.686	10,23
Centro-Oeste				
1. Famílias com crianças entre 0 – 6 anos	73.809	97.259	171.068	5,26
2. Famílias chefiadas por mulheres	35.023	7.822	42.845	4,95
3. Famílias com crianças fora da escola	20.297	39.445	59.742	5,28

FONTE: SOUZA, Amauri; CAMPINO, A. C.; BRAGA, C. A. P; ZYLBERSTAIN, H: e PASTORE, J., "Programa Alimentar de Emergência". 1986 (mimeo).

NOTA:
1. **Famílias com crianças entre 0 – 6 anos de idade:** Número estimado a partir de tabulações especiais da PNAD/85. Dispunha-se do número de famílias com crianças de 0 a 1 e de 1 a 6 anos de idade; decidiu-se acrescentar a este último grupo, 50% do primeiro.
2. **Famílias chefiadas por mulheres:** Número estimado aplicando-se ao número de famílias fornecido pela PNAD/85 a proporção de famílias chefiadas por mulheres estimada a partir de tabulações do Censo Demográfico de 1980.
3. **Famílias com crianças entre 7 e 14 anos que não frequentam a escola:** Número estimado a partir de tabulações especiais da PNAD/85.

TABELA 4
Distribuição da Adequação Energética e Protéica
do Público Alvo e sua Proporção na População Total

Região e Distribuição	Número de Famílias	Proporção				Proporção			
		Ea, P	Ea	Ea, P	Total	Em, P	Em	Em, P	Total
Brasil									
1. Público alvo	4.692	70,2	29,4	0,4	100,0	85,6	13,3	1,1	100,0
2. Alvo / Total		10,2	4,3	0,1	14,6	12,5	1,9	0,2	14,6
Nordeste									
1. Público alvo	2.654	64,3	35,3	0,4	100,0	81,5	17,2	1,3	100,0
2. Alvo / Total		20,0	11,0	0,1	31,1	25,3	5,4	0,4	31,1
Sudeste									
1. Público alvo	1.229	76,5	22,9	0,6	100,0	89,7	9,0	1,3	100,0
2. Alvo / Total		6,1	1,8	0,1	8,0	7,2	0,7	0,1	8,0
Rio de Janeiro									
1. Público alvo . . .	239	77,1	22,9	0,0	100,0	91,3	8,4	0,3	100,0
2. Alvo / Total . . .		5,2	1,6	0,0	6,8	6,2	0,6	0,0	6,8
São Paulo									
1. Público alvo . . .	365	73,8	25,8	0,4	100,0	87,9	11,3	0,8	100,0
2. Alvo / Total . . .		3,5	1,2	0,0	4,7	4,1	0,5	0,0	4,6
Minas Gerais e Espírito Santo									
1. Público alvo . . .	625	77,5	21,6	0,9	100,0	90,2	8,1	1,7	100,0
2. Alvo / Total . . .		12,4	3,4	0,2	16,0	14,4	1,3	0,3	16,0
Sul									
1. Público alvo	481	84,2	15,8	0,0	100,0	95,4	4,6	0,0	100,0
2. Alvo / Total		7,7	1,4	0,0	9,1	8,7	0,4	0,0	9,1
Distrito Federal									
1. Público alvo	27	67,3	32,6	0,1	100,0	85,4	14,4	0,2	100,0
2. Alvo / Total		4,8	2,3	0,0	7,1	6,0	1,1	0,0	7,1
Norte / Centro-Oeste									
1. Público alvo	301	68,0	31,6	0,4	100,0	83,4	16,2	0,4	100,0
2. Alvo / Total		7,8	3,6	0,1	11,5	9,5	1,9	0,1	11,5

FONTE: ENDEF (para as proporções) e PNAD/85 (para o número de famílias). in: Souza, A.; Campino A. C.; Braga, C. A. P.; Zylberstayn, H. e Pastore, J. *Programa Alimentar de Emergência*, 1986 (mimeo).

NOTA: O público alvo são as famílias com renda mensal per capita igual ou inferior a 1/4 do salário mínimo vigente. A relação alvo/total representa o público alvo como proporção da população total da região.
Ea: indica o grau de adequação energética para requerimento exigido pela atividade física e horas trabalhadas; Em: indica o grau de adequação energética para requerimento mínimo; P: indica o grau de adequação protéica.

TABELA 5
Taxas de Cobertura de Calorias e Proteínas em Áreas Metropolitanas

Áreas Metropolitanas	Calorias	Proteínas
Rio de Janeiro	102,62	225,21
São Paulo	100,46	215,58
Curitiba	102,47	205,33
Porto Alegre	104,12	229,13
Belo Horizonte	102,78	191,33
Fortaleza	99,34	207,65
Recife	102,02	217,55
Salvador	96,72	224,25
Belém	99,53	235,72

FONTE: ENDEF–FIBGE – 1974/75.
Adaptado de Gutierrez Alves, 1985:251

TABELA 6
Consumo Calórico Segundo os Requerimentos Adotados, pelo ENDEF e FAO/OMS

Parâmetros e Níveis de Adequação	Brasil		Nordeste		Sudeste	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Adequação ENDEF . .	104,6	109,8	101,9	108,7	105,5	111,9
Adequação FAO/OMS						
Alto	83,0	92,0	77,4	86,9	84,9	98,8
Baixo	85,3	94,7	80,2	89,7	87,3	101,3

FONTE: Adaptado de Batista Filho e Cartagena, 1985:96.

TABELA 7

Porcentagem de necessidades Protéicas Atendidas Segundo os Padrões ENDEF e NRC
Brasil 1975

Regiões	NRC	ENDEF
I – Rio de Janeiro	147,0	218,05
II – São Paulo	144,5	209,10
III – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul	159,1	225,21
IV – Minas Gerais e Espírito Santo	130,7	188,93
V – Nordeste	141,5	209,21
VI – Distrito Federal	145,3	219,65
VII – Norte e Centro-Oeste . . .	136,9	216,78

FONTES: ENDEF/FIBGE – 1974/75.
National Research Council Recommended Dietary Allowances.
Adaptado de Coimbra, 1982:65.

TABELA 8

Consumo Calórico das diferentes Regiões do Brasil e sua Comparação Percentual com Países Desenvolvidos

Regiões do Brasil	Países Desenvolvidos			
	Austrália (3339)	Alemanha (3437)	EUA (3542)	França (3348)
Rio de Janeiro (2132)	63,9	62,0	60,0	63,7
São Paulo (2179)	65,3	63,4	61,5	65,1
Região Sul (2418)	72,4	70,4	68,3	72,2
Minas Gerais e Espírito Santo (2211)	66,2	64,3	62,4	66,0
Nordeste (1930)	57,8	56,2	54,5	57,6
Norte (1925)	57,7	56,0	54,3	57,5
Distrito Federal (1954)	58,5	56,9	55,2	58,4

FONTE: Adaptado de SOUTO, Gláucia M. in *Relatório Preliminar da LBA*, Brasília, SEA/CNRH, 1981.

TABELA 9

Consumo Calórico das diferentes Regiões do Brasil e sua Comparação Percentual com Outros Países Subdesenvolvidos

Regiões do Brasil	Países Subdesenvolvidos				
	Angola (1997)	Bangladesh (1949)	Gana (2145)	Haiti (2009)	Bolívia (1560)
Rio de Janeiro (2132)	106,8	109,4	99,4	106,1	114,6
São Paulo (2179)	109,1	111,8	101,5	108,5	117,2
Região Sul (2418)	121,1	124,1	112,7	120,4	130,0
Minas Gerais e Espírito Santo (2211)	110,7	113,4	103,1	10,1	118,9
Nordeste (1930)	96,6	99,0	90,0	96,1	103,4
Norte (1925)	96,4	98,8	89,7	95,8	103,5
Distrito Federal (1954)	97,8	100,3	91,1	97,3	105,1

FONTE: Adaptado de SOUTO, Gláucia M. in *Relatório Preliminar da LBA*, Brasília, SEA/CNRH, 1981.

TABELA 10

Distribuição das famílias por Região e por Classe de Despesa Familiar Mensal expressa em Salários Mínimos Per Capita (SMPC)

Regiões	Salários Mínimos Per Capita			
	Até 0,2	De 0,2 a 0,5	De 0,5 a 1	+ De 1
I – Rio de Janeiro	7,6	18,9	28,8	44,7
II – São Paulo	7,8	19,6	28,7	43,9
III – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul	23,2	29,1	24,8	22,9
IV – Minas Gerais e Espírito Santo	16,1	33,6	25,7	24,6
V – Nordeste	46,1	33,4	12,7	7,8
VI – Distrito Federal	1,6	12,2	26,8	59,4
VII – Norte e Centro-Oeste	5,1	27,0	32,0	35,9

FONTE: ENFEF/FIBGE – 1974/75. In Gutierrez Alves, 1985:254.

TABELA 11

Taxas de Cobertura de Calorias e Proteínas em Áreas Metropolitanas (AM), Áreas Urbanas não Metropolitanas (AUNM) e Áreas Rurais não Metropolitanas (ARNM) – 1975

Regiões e Áreas	Calorias	Proteínas
Região I Rio de Janeiro		
AM – Rio de Janeiro	102,62	225,21
AUNM	103,17	109,47
ARNM	105,48	186,36
Região II São Paulo		
AM – São Paulo	100,46	215,56
AUNM	102,98	230,30
ARNM	106,69	205,13
Região III Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul		
AM Paraná	102,47	205,33
AM Rio Grande do Sul	104,12	229,13
AUNM	104,12	214,03
ARNM	109,47	231,19
Região IV Minas Gerais e Espírito Santo		
AM Minas Gerais	102,78	191,33
AUNM	109,14	191,49
ARNM	104,09	186,64
Região V Nordeste		
AM Ceará	99,34	207,65
AM Pernambuco	102,02	217,55
AM Bahia	96,72	224,25
AUNM	101,28	208,75
ARNM	107,27	207,86

FONTE: Adaptado de Alves, Edgard Luiz G., et alli. *Padrões de Consumo de Alimentos no Brasil – Condições Nutricionais no Período Pós-Milagre, 1974/80.* SEPLAN/CNPq, Brasília, 1985.

TABELA 12
Evolução dos Índices de Produção por Habitante
1977-1984

Ano	Alimentos (1)	Exportáveis (2)	Cana de Açúcar
1977	100,0	100,0	100,0
1978	82,1	86,3	105,1
1979	85,4	90,5	110,5
1080	94,8	113,7	115,6
1981	90,8	110,7	118,3
1982	97,9	103,7	138,5
1983	75,8	104,3	157,4
1984	87,1	114,8	166,5
Taxa Anual (%)	-1,94	2,56	7,84

FONTE: Homem de Melo, F – Bases para uma Política Alimentar de Emergência.
(1) Arroz, Feijão, Milho, Mandioca e Batata.
(2) Algodão, Amendoim, Fumo, Laranja e Soja.

TABELA 13
Salário Mínimo Nominal e Necessário
Março de 1984 a Março de 1986

(em Cr$)

Período	Salário Mínimo		
	Nominal		Necessário
	Norte, Nordeste e Centro-Oeste	Sul e Sudeste	
1984			
Março	50.256,00	57.120,00	337.459,52
Abril	50.256,00	57.120,00	397.870,79
Maio	97.176,00	97.176,00	407.427,75
Junho	96.176,00	97.176,00	407.137,61
Julho	97.176,00	97.176,00	431.912,56
Agosto	97.176,00	97.176,00	496.702,20
Setembro	97.176,00	97.176,00	587.918,98
Outubro	97.176,00	97.176,00	655.464,00
Novembro	166.560,00	166.560,00	712.428,00
Dezembro	166.560,00	166.560,00	745.141,00

FONTE: Boletim DIEESE, Ano V, Brasil de 1986.

TABELA 14

Relação entre gasto médio mensal com alimentação e salário mínimo percebido pela família assalariada

Período	São Paulo			Belo Horizonte			Salvador (1)		
	Gasto Mensal Médio	Salário	%	Gasto Mensal Médio	Salário	%	Gasto Mensal Médio	Salário	%
Jan/82 – Abr/82	6.631,70	11.928,00	55,6	6.067,05	11.928,00	50,9	5.881,91	10.200,00	57,7
Mai/82 – Out/82	9.207,71	16.608,00	55,4	8.341,94	16.608,00	50,2	8.128,42	14.400,00	56,4
Nov/82 – Abr/83	14.509,70	23.568,00	61,6	13.138,86	23.568,00	55,7	12.860,71	20.736,00	62,0
Mai/83 – Out/83	27.674,47	34.776,00	79,6	24.673,75	32.407,22	71,0	19.364,37	30.600,00	63,3
Nov/83 – Abr/84	47.513,69	57.120,00	83,2	45.591,69	57.120,00	79,8	36.579,57	50.256,00	72,8
Mai/84 – Out/84	78.160,75	97.176,00	80,4	75.140,72	97.176,00	77,3	63.949,03	97.176,00	65,8
Nov/84 – Abr/85	129.468,17	166.560,00	77,7	121.857,67	166.560,00	73,2	112.042,67	166.560,00	67,3
Mai/85 – Out/85	233.153,50	333.120,00	70,0	205.560,60	333.120,00	61,7	197.146,83	333.120,00	59,2
Nov/85 – Dez/85	407.863,00	600.000,00	68,0	377.278,50	600.000,00	62,9	338.961,50	600.000,00	56,5

FONTE: Adaptado do Boletim DIEESE 1982-85.

NOTA: Gasto Mensal Médio é a média do custo mensal (no período especificado) da Ração Essencial, composta de: 6kg de carne; 7,5l de leite; 9,5kg de feijão; 3kg de arroz; 1,5kg de farinha de trigo; 6kg de batata; 9kg de tomate; 6kg de pão; 600g de café; 7,5Dz de banana; 3kg de açúcar; 750g de banha; 750g de manteiga.

A família considerada pelo DIEESE compõe-se de 2 (dois) adultos e 2 (duas) crianças.

(1) Até Maio/83 os dados publicados pelo DIEESE referem-se a Aracaju e não a Salvador.

TABELA 15
O Custo de Vida da Família Assalariada em São Paulo
Variação Semestral
Setembro/85 a Fevereiro/86

Itens e Subitens	Classes de Renda Familiar (1)			Geral
	Até 2.815.000	De 2.815.001 a 5.631.964	Acima de 5.631.964	
Alimentação	129,4	130,8	129,3	129,8
Cereais, Massa e Farinhas .	109,9	106,4	101,7	106,3
Leite e Derivados	96,7	94,3	90,7	93,8
Carnes e Derivados	99,0	99,2	100,8	99,7
Gorduras e Condimentos . .	39,1	41,7	41,0	40,9
Artigos de Sobremesa . . .	254,2	245,0	239,8	246,1
Hortaliças	375,8	372,2	364,4	370,8
Frutas	123,0	115,3	105,3	112,7
Peixes	160,9	157,9	156,1	158,0
Bebidas	115,1	119,6	127,7	121,9
Refeições Avulsas	130,9	129,9	130,9	130,4
Ovos e Enlatados	99,9	106,8	110,8	106,8

FONTE: Boletim DIEESE, ano V, Abril de 1986.
(1) Cr$ de 1985.

TABELA 16

Taxas de Cobertura de Calorias e Proteínas em Áreas Metropolitanas, Segundo Variação de Despesa Familiar Corrente Per Capita

Áreas Metropolitanas	Classes de Despesa Familiar Corrente (1)			
	Até 0,2 Salários Mínimos		Acima de 1 Salário Mínimo	
	Calorias	Proteínas	Calorias	Proteínas
Rio de Janeiro	87,19	130,56	106,56	268,50
São Paulo	75.51	120,50	103,84	245,62
Porto Alegre	92,70	147,23	105,69	264,59
Belo Horizonte	86,36	110,97	106,03	230,36
Fortaleza	90,31	166,83	105,24	256,61
Recife	86,75	140,52	107,41	273,75
Salvador	77,24	132,19	103,84	281,67
Belém	69,17	134,23	105,12	281,10
Curitiba	94,72	148,41	104,26	239,50

FONTE: ENDEF/FIBGE, 1974/75.
Adapatdo de Gutierrez, 1985:251.
(1) "Per Capita", em Salários Mínimos.

TABELA 17

Adequação Calórico-Protéica por classe de Despesa Familiar Corrente per Capita no Estado de São Paulo
Áreas Urbanas

Adequação e Gasto	Classes de Despesa Familiar Corrente (1)				Total
	De 0 a 0,5	De 0,5 a 1	De 1 a 2	Acima de 2	
Adequação Calórica	73,7	87,8	95,8	101,9	91,7
Adequação Protéica	94,7	126,4	150,3	175,5	141,2
Percentual (2) Gasto com Alimentação	51,3	41,5	32,2	18,1	23,7

FONTE: ENDEF/FIBGE, 1974/75.
Adaptado de Cruz et alii 1985:190.
(1) "Per Capita", em Salários Mínimos.
(2) Do total da despesa familiar corrente "per capita".

2. A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL: HISTÓRICO E PRINCIPAIS PROGRAMAS

A política de alimentação e nutrição no Brasil apresenta-se bastante fragmentada, sendo composta por três segmentos administrativos e por diferentes agências governamentais, que seguem princípios e lógicas distintas na medida em que se ligam a diferentes interesses da sociedade civil, privilegiando-se em todo caso a produção de alimentos para exportação (1).

O 1º segmento refere-se às iniciativas dirigidas à produção, armazenagem, transporte e distribuição dos alimentos, constituindo uma "política de abastecimento alimentar" que se divide em 2 setores: um ligado à exportação e outro ao mercado interno. Do ponto de vista organizacional, relaciona-se às agências ligadas à burocracia do setor agrícola.

O 2º refere-se às intervenções controladoras de qualidade, quantidade, preço e comercialização dos alimentos produzidos, configurando uma "política de fiscalização dos alimentos", organizacionalmente ligada às instituições das áreas de saúde e agricultura.

O 3º segmento constitui a "política de alimentação e nutrição propriamente dita", incorporando ações estatais destinadas às complementação e suplementação alimentar e referidas a determinados grupos e categorias sociais. Trata-se de fornecimento subsidiado de gêneros alimentícios e de refeições prontas, as quais se ligam iniciativas voltadas para a educação alimentar. Outra linha básica de sua atuação visa estimular o sistema de produção e comercialização dos alimentos básicos. Do ponto de vista organizacional, estão aí envolvidas instituições ligadas às áreas de saúde, educação e trabalho.

Para melhor se caracterizar a política de alimentação e nutrição implementada pelo Governo Federal a partir de meados dos anos 70, cumpre que se façam algumas considerações históricas.

A política de alimentação no Brasil tem suas origens em 1940, com a criação do primeiro programa federal – Programa de Alimentação de Trabalhadores – conduzido através do SAPS (órgão extinto em 1967).

Durante a década de 50, foram desenvolvidos mais dois programas, principalmente com doações internacionais de alimentos, sob estímulo da UNICEF: um programa de alimentação de gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 5 anos e outro de alimentação escolar. Estiveram em vigência até o início dos anos 70, quando passaram a ser operados com alimentos obtidos no mercado interno, por reflexo de uma mudança significativa no perfil de intervenção do Estado, visando fundamentalmente corrigir as distorções geradas pela políticas de abastecimento e fiscalização dos alimentos, no contexto de um padrão perverso de desenvolvimento econômico, multiplicador das desigualdades.

Em 1972, criou-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN –, agência centralizadora dotada de amplas atibuições e subordinada diretamente ao Presidente da República. Coube-lhe elaborar o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN –, para ter vigência de 1973 a 1974, tendo como clientela-alvo sobretudo o grupo materno-infantil, e como diretriz básica, a educação alimentar. As

---

(1) Para uma análise mais detalhada, ver: COIMBRA, Marcos. "Dois modelos de Intervenção Nutricional no Brasil, PNS e PROAB" in M. Coimbra & M. Castro. *O Problema Alimentar no Brasil*. ALMED/UNICAMP, 1985.

avaliações de seu desempenho não deixam dúvidas quanto a seu insucesso.

A partir da criação do II PRONAN, em 1976, reforçou-se a tendência à crescente diferenciação entre os programas, provocadora de fragmentação institucional e heterogeneidade de ações(2).

2.1. PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

O II PRONAN foi aprovado em 1976, para ter vigência no período 1976–1979. Optou-se por sua prorrogação em 1980, porque o III PRONAN não chegou a ser aprovado (3).

As funções de coordenação, acompanhamento, avaliação e controle de execução do programa cabem ao INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. As atribuições relativas à compra, armazenamento, embalagem, transporte, distribuição e incentivo da produção de alimentos cabem à COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos, à CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento – e à EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural. E sua execução contou com a participação de órgãos ligados aos Ministérios do Trabalho, da Previdência e Assistência Social, Educação e Cultura, Saúde e Agricultura.

As fontes dos recursos foram inicialmente do orçamento da União, do Sistema Bancário Federal (compreendendo a atuação conjunta do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo), do Fundo de Apoio de Desenvolvimento Social – FAS –, com recursos da loteria esportiva e federal, da Financiadora de Estudos e Projetos S/A – FINEP –, dos estados, municípios, territórios e Distrito Federal, além de empréstimo externos.

Entre 1982 e 1984, com o advento do FINSOCIAL, captando recursos das empresas para aplicação na área social – saneamento, alimentação, saúde, educação –, assinalou-se uma nova etapa no desenvolvimento do programa, na medida em que se ampliou a disponibilidade de recursos financeiros para seus programas (4).

Considerando que a desnutrição é dos maiores problemas médico-sociais do país e que as medidas de desenvolvimento social não deveriam ficar restritas a áreas estanques ou residuais, que apenas tentariam minorar os efeitos do crescimento econômico, o PRONAN propôs-se a atuar conjugada e simultaneamente em três linhas básicas, das quais a primeira envolveria a extenção e a consolidação dos programas de **suplementação alimentar**, entendidos como modelo emergencial transitório de atuação, dado que a prolongada porém descontínua distribuição de alimentos *per si* pouco melhora as condições de vida da população. Intentava-se, na verdade fornecer cobertura ampla para os contigentes populacionais "socialmente vulneráveis", atendendo à família em seu conjunto, num processo de distribuição de alimentação contínua, para não se comprometer seu significado nutricional.

Vários setores se envolvem nessa primeira linha, que se desdobrou em subprogramas específicos:

– o Ministério da Saúde e o INAN, através do Programa de Nutrição em Saúde – PNS;

– o Ministério da Educação e Cultura e a CNAE – Companhia Nacional de Alimentação Escolar (transformada em INAE – Instituto Nacional de Alimentação

---

(2) Para uma análise mais aprofundada, ver Marcos Coimbra (1985) op. cit, pp. 90-94.

(3) In BATISTA FILHO, Malaquias e BARBOSA, Nize de Paula. *Alimentação e Nutrição no Brasil – 1974-1984*, Brasília, MS/INAM, s/d. p. 52.

(4) Idem, p. 53.

Escolar – e, atualmente, FAE – Fundação de Alimentação Escolar), através do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;

– o Ministério da Previdência e Assistência Social e a Legião Brasileira de Assistência – LBA –, responsáveis pelo Programa de Complementação Alimentar – PCA;

– o Ministério do Trabalho, encarregado da operacionalização do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT –, criado em 1977.

A segunda linha básica do PRONAN é o estímulo à **racionalização do sistema de produção e comercialização dos alimentos básicos** consagrados pelos hábitos alimentares das populações de baixa renda, envolvendo medidas de incentivo ao pequeno produtor: acesso ao crédito, de modo a beneficiar pequenos proprietários, arrendatários e posseiros; acesso à tecnologia apropriada; comercialização da produção a preços remuneradores, eliminando-se a participação de intermediários; ampliação do mercado; redução nos preços finais de comercialização dos gêneros alimentícios (5).

Isso se faria através de dois programas: o Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda – PROCAB – e o Programa de Abastecimento dos Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – PROAB.

Na terceira linha do esquema operacional do PRONAN estão as **Atividades de Complementação e Apoio:** combate às carências nutricionais específicas (hipovitaminose A, anemias, bócio endêmico e cárie dental), formação e/ou capacitação de recursos humanos e realização de estudos e pesquisas (6).

Orientando-se no sentido da compreensão dos fatores ambientais que condicionam a produção, o consumo e o aproveitamento biológico dos alimentos, o PRONAN recomendava a distribuição de alimentos tradicionais, preferivelmente **in natura** ou com um grau de processamento não sofisticado, porque:

1 – estão mais de acordo com os hábitos alimentares dos consumidores, têm bom valor nutricional e geralmente podem ser obtidos a preços mais reduzidos;

2 – apresentam, quando adequadamente combinados, composição de energia e proteínas compatíveis com os padrões nutricionais recomendados;

3 – possibilitam a substituição de produtos na ocorrência de eventuais irregularidades de mercado, com o aproveitamento de excedentes da produção agrícola;

4 – o processamento primário, quando indispensável, pode ser realizado ao nível de pequenas empresas agro-industriais locais.

O programa rejeitou diretrizes de atuação "experimentais", caracterizadas pela implementação de "projetos–piloto" que muitas vezes se eternizam como experimentos de alto custo e generalização difícil. Nem por isso, porém, sua estratégia deixava de apresentar dificuldades operacionais (que teriam sido conscientemente identificadas quando de sua formulação), relacionadas com a opção pelo fortalecimento do pequeno produtor agrícola: assumia-se que a racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos básicos estava condicionada ao redirecionamento dos estímulos e incentivos de política agrícola, para que estes ficassem também ao alcance do produtor de baixa renda. Enquando não fosse obtido tal redirecionamento, o PRONAN deveria canalizar o poder de compra de alimentos dos programas (PNS, PCA, PAT, PNAE e PROAB) de forma a garantir um mercado institucional para a comercialização, a preços justos, da produção regional de alimentos básicos.

---

(5) Idem, p. 48.
(6) Idem, p. 49.

2.1.1. Programa de Nutrição em Saúde – PNS

Sob coordenação direta do INAN e do Ministério da Saúde, criou-se em 1975 o PNS, integrando a linha de suplementação alimentar prevista pelo PRONAN, com o objetivo geral de atender às necessidades nutricionais da população materno-infantil (gestante, nutrizes e crianças menores de 6 anos) das famílias de renda inferior a dois salários mínimos.

Sua execução é descentralizada: através de convênios com instituições oficiais das áreas de saúde e agricultura, o INAN delega à COBAL a responsabilidade de aquisição, beneficiamento, armazenagem e transporte dos alimentos a serem distribuídos – leite, açúcar, arroz, feijão, fubá, farinha de mandioca e óleo.

A clientela potencial é a que participa das atividades de promoção à saúde materno-infantil, rotineiramente executadas nos postos e centros de saúde dos estados e municípios, onde o PNS distribui aqueles alimentos.

O programa visa especificamente proporcionar orientação dietética à gestante e ao nutriz, promover a introdução de alimentos básicos e naturais no processo de desmame do lactente e servir de suporte para projetos de combate às carências nutricionais determinadas (combate ao bócio e cretinismo endêmico, prevenção da hipovitaminose A, combate às anemias nutricionais e prevenção de cárie dental). Também lhe caberia garantir mercado para a produção excedente de alimentos básicos dos pequenos produtores regionais, adquirindo-a do PROCAB (projeto de Aquisição de Alimentação Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda) e dos estoques reguladores da Comissão de Financiamento da Produção – CFP.

O PNS foi executado em todo país, porém atendeu prioritariamente – em termos de recursos financeiros, cobertura populacional e assistência técnica – às regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Em cada um dos estados, a definição de suas áreas de atuação é de responsabilidade das Secretaria de Saúde.

Em maio de 1985, baseado numa avaliação crítica da experiência obtida com o PNS, foi anunciado o PSA – Programa de Suplementação Alimentar –, a ser implementado a partir de outubro. Caracterizou-se por abordar a questão nutricional não só do ponto de vista alimentar, mas também considerando o estado de saúde da população: dada a magnitude do quadro de fome e subnutrição existente no país, nenhum programa de distribuição de alimentos seria eficaz, se não se tentasse minimizar as causas do problema (7).

Do ponto de vista organizacional, o PSA mantém-se vinculado à Rede de Saúde, como ocorria com o PNS, argumentando-se que, de um lado, a distribuição de alimentos constitui forte atrativo à maior assiduidade aos postos de saúde e que, de outro, a estrutura da Rede de Saúde permite identificar os casos mais graves de desnutrição e as condutas mais adequadas.

Entretanto, na população – alvo, o novo programa apresentou uma restrição: as crianças atendidas não teriam mais que 35 meses.

2.1.2. PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

Ainda na linha de suplementação alimentar prevista pelo PRONAN, substituindo a antiga Campanha de Merenda Escolar, criou-se em 1954 o PNAE, mantido pela Fundação de Assistência ao Estudante, vinculada ao Ministério da Educação.

---

(7) MS/INAM, *Programa de Suplementação Alimentar*. Considerações sobre sua Operacionalização, Brasília, junho, 1986. As informações que seguem foram extraídas deste Relatório.

Através da distribuição da "merenda escolar" por todo o período letivo (180 dias/ano), esse programa pretende assegurar às criaças matriculadas na pré-escola e no 1º grau dos estabelecimentos oficiais e filantrópicos de ensino uma suplementação alimentar durante seu período de permanência na escola, além de contribuir para a otimização de freqüência e de desempenho no processo ensino-aprendizagem.

O PNAE distribui indiscriminadamente desde alimentos básicos *in natura* ou de processamento industrial elementar até alimentos formulados industrialmente com alta sofisticação tecnológica, os quais vêm sendo criticados por sua baixa palatabilidade e seu distanciamento dos padrões habituais de alimentação.

A partir de 1981, a aquisição desses produtos estava centralizada na superintendência nacional do órgão executor, que os repassava aos estados e municípios. Em 1983, passaram a ser adquiridos pela COBAL, que os entrega nas instalações das coordenadorias articuladas com as prefeituras locais para a distribuição em suas respectivas escolas.

Nesse mesmo ano (1983), experiências de descentralização nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo apresentaram inovações interessantes: no primeiro o PNAE passou a ser coordenado pela Secretaria Estadual de Planejamento, com o apoio técnico do Instituto de Nutrição Annes Dias, caracterizando-se por efetiva descentralização das esferas estadual e federal, na sua execução; no segundo a coordenação e execução do PNAE coube ao Departamento de Assistência ao Escolar (DAE), vinculado à Secretaria Estadual de Educação, que estabelece convênios com as prefeituras, as quais tem autonomia para a sua operacionalização.

Segundo dados publicados pelo INAN, o PNAE está sendo submetido a um processo de redefinição estratégica, onde se destacam os seguintes pontos:

– "Regionalização dos cardápios, consistindo na opção de que os estados, municípios e, em alguns casos, as próprias escolas participem da indicação dos gêneros que devem compor suas combinações culinárias;

– Descentralização do processo de compra – esta orientação permite a aquisição dos alimentos nos locais mais convenientes, quase sempre nos próprios estados e localidades, possibilitando a redução de custos, em termos de transportes e armazenagem, bem como de perdas decorrentes de longos percursos e intenso manuseio das operações de entrega e descarga;

– Articulação com a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços, visando a acompanhar o comportamento das safras e mercados de alimentos, bem como engajar o maior número de concorrentes no fornecimento de alimentos;

– Implementação de ações visando a analisar o valor nutricional dos alimentos utilizados pelo PNAE, bem como as condições de saúde do escolar;

– Implantação do Sistema de Controle de Qualidade dos Alimentos, mediante ação convencionada"(8).

2.1.3. PCA – Programa de Complementação Alimentar

O PCA, criado em 1977, é outro dos programas de suplementação alimentar previstos pelo PRONAN, de responsabilidade da FLBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Seu objetivo é atender às necessidades nutricionais da população materno-infantil de baixa renda, mediante a distribuição de alimentos exclusivamente na pe-

(8) In BATISTA FILHO, Malaquias e BARBOSA, Nize de Paulo. *Alimentação e Nutrição no Brasil, 1974 – 1984*. Brasília, MS/INAN pp. 56.

riferia das áreas metropolitanas do País. Foi implantado a princípio nas regiões Sudeste e Centro-Oeste (áreas metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília), sendo expandido em 1983 com a incorporação das capitais estaduais e territoriais das regiões Norte e Nordeste.

Desenvolve-se em Unidades de Apoio Comunitário – UACS – instaladas, via de regra, em prédios cedidos pelas próprias comunidades, utilizando monitores originários dos próprios locais, com nível de instrução primária, treinados para atuar também como Agentes de Saúde.

Este programa difere de outros subprogramas de suplementação alimentar por lidar apenas com produtos formulados industrialmente, estranhos aos hábitos da população de baixa renda, mas de alto valor nutritivo. Até 1982, distribuiram os seguintes:

GH3 – mamadeira para crianças de 6 a 11 meses;
MO2 – vitamina para gestantes, nutrizes e crianças de 12 a 36 meses;
SOO_3 – sopa salgada para gestantes e nutrizes.

A partir de 1983, passou-se a utilizar novos formulados elaborados pelo Departamento de Tecnologia de Alimentos da Universidade Federal de Viçosa:

Mcr – mingau doce à base de fubá, amido de milho e soja, para crianças de 6 a 36 meses;
Mgn – mingau doce à base de fubá, amido de milho e soja, para gestantes e nutrizes;
Soc – sopa-creme salgada, à base de fubá, feijão e soja, para gestantes e nutrizes.

A LBA adquire esses alimentos diretamente das indústrias do setor alimentício, que são encarregadas de entregá-los nos Núcleos Funcionais ligados às Diretorias Estaduais da Legião, responsáveis pelo programa a nível regional.

2.1.4. PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador

O PAT foi criado em 1977, em decorrência de uma diretriz do PRONAN que previa o estímulo ao desenvolvimento de programas de alimentação do trabalhador. Esta diretriz tomou a forma de uma legislação específica, dispondo sobre a concessão de incentivos fiscais às empresas que desenvolvam sistemas próprios ou controlados de prestação de serviços de alimentação a seus empregados; podem deduzir do Imposto de Renda devido até 60% dos custos com alimentação dos trabalhadores, desde que a dedução não ultrapasse os 5% do lucro tributável, para fins do Imposto de Renda de pessoas jurídicas. Cabe à Secretaria de Promoção Social do Ministério do Trabalho coordenar a execução do programa.

O citado sistema próprio corresponde à implantação de serviços de alimentação operados pela própria empresa, e o sistema controlado corresponde à delegação a terceiros da responsabilidade de fornecer alimentação ao empregado de uma dada empresa, seja através do fornecimento de refeições a serem consumidas no próprio local de trabalho, seja através do contrato com restaurantes comerciais, com base nos "vales-refeições".

O custo final da refeição servida através do PAT é repartido entre a empresa, o empregado e o governo – a empresa custeia 38% do preço, o governo paga 42%, cabendo o resgate dos 20% restantes ao trabalhador.

2.1.5. PROCAB – Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda

O PROCAB é um dos subprogramas do PRONAN que visam racionalizar os sistemas de produção e comercialização de alimentos básicos, de forma a garantir a expansão das atividades de suplementação alimentar desenvolvidas no país.

Seu objetivo específico é criar para o pequeno produtor de alimentos básicos condições de participação direta no mercado geral e nos mercados institucionais – através da garantia de aquisição dos excedentes da sua produção a preços de atacado, evitando a intermediação especuladora –, bem como facilitar-lhe o acesso à política de preços do Governo Federal. Foi implementado nas regiões Norte e Nordeste do país, priorizando o atendimento às áreas de maior concentração de pequenos produtores de alimentos básicos; arroz, feijão, farinha de mandioca e milho.

Sua execução local fica a cargo das CIDA's – Companhias Integradas de Desenvolvimento Agropecuário –, com recursos alocados diretamente pelo INAN, e de cooperativas com maioria de associados de baixa renda, as quais recebem recursos do BNCC, através de contratos que prevêem assistência financeira e administrativa, provenientes de um depósito mantido pelo INAN naquele BANCO.

Os alimentos até então adquiridos pelo PROCAB eram comercializados diretamente nas cidades da região e/ou pela COBAL, que os repassavam aos postos de distribuição do PNS ou à rede varejista subsidiada pelo PROAB.

2.1.6. PROAB – Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda

O PROAB é um programa de subsídio à comercialização de alimentos básicos à população de baixa renda residente na periferia dos grandes centros urbanos. Desenvolve-se por meios de convênios firmados entre o Ministério da Saúde, o INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, a COBAL e Governos Estaduais.

Criado em 1979, a partir de experiência-piloto do PINS – Programa Integrado de Nutrição em Saúde, o PROAB tem como objetivo contribuir para a melhoria do nível de consumo alimentar da população de baixa renda, mediante subsídio ao comércio varejista para aquisição e comercialização de produtos com preços inferiores àqueles praticados no mercado. Nos estados, o programa é coordenado pelas Secretarias de Saúde, com o apoio financeiro do INAN. À COBAL compete adquirir os produtos (arroz, açúcar, charque, farinha de mandioca, fubá, feijão, leite em pó, macarrão, ovos, óleo vegetal, peixe seco e frango), que são repassados sem outra intermediação ao comércio varejista subsidiado pelo programa. Estes últimos são responsáveis pela comercialização a preços em média 20% inferiores aos de mercado, o que deve ser fiscalizado pela população beneficiária.

O critério de inclusão no PROAB tem por base a residência da clientela de mais baixa renda – o bairro, a quadra, etc. Nessa área geográfica, todo e qualquer indivíduo residente é potencialmente beneficiário do programa. Esta sistemática distingue o PROAB dos demais subprogramas do PRONAN, nos quais a seleção de beneficiários tem por base, além do critério geral da renda, critérios médico-biológicos, pertinência individual a uma faixa etária ou estágio fisiológico mais suscetível a problemas nutricionais.

Em 1979 e 1980, o programa foi implantado no Recife. A partir de 1981, foi implantado nas capitais de Alagoas, Piauí e Rio Grande do Norte, e em 1983, em Fortaleza e São Luiz.

3. DESEMPENHO DOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Os programas que compõem o PRONAN se voltam, prioritariamente, para o atendimento dos grupos biológicos mais vulneráveis – crianças, nutrizes e gestantes – das cidades e da região Nordeste, atingindo, portanto, os contingentes populacionais mais afetados pela desnutrição e subnutrição.

Cumprem um relevante papel, considerando-se os níveis de carência da população brasileira, porém têm um impacto limitado no que diz respeito às suas necessidades nutricionais. De um lado, porque atingem parcelas pequenas das populações-alvo potenciais (no máximo 20%, segundo estimativas), e de outro, porque cobrem uma proporção muito pequena das necessidades calóricas de sua própria clientela. Tendo como meta cobrir 40% e 20% das necessidades calórico-proteicas dos beneficiários, o PNS e o PCA parecem ter ficado bastante àquém desses objetivos, uma vez que as quantidades de alimentos por eles distribuídos são bastante reduzidas, ou seja, no máximo 3 quilos "per capita" ao mês. Isto significa cerca de 13% do consumo de alimento no Rio de Janeiro (Coimbra, 1982:81), o qual, segundo os dados do ENDEF, é insuficiente para garantir níveis adequados de cobertura calórica. O PNAE, ainda que de cobertura quase universal, distribuiu apenas a ínfima quantidade de 1.0 KG de alimento ao mês no ano de 1985.

De acordo com estudos e avaliações dos programas de complementação alimentar, e como indica também a análise do PCA e PNS, a seguir, a expansão destes programas se deu em detrimento da qualidade dos produtos fornecidos. A instabilidade financeira tem sido apontada, como um dos principais fatores de comprometimento de seus resultados. Além disso, alguns estudos apontam a inadequação dos programas de suplementação às necessidades calórico-proteicas da população-alvo. Por exemplo, o PCA distribui alimentos com alto teor de nutrientes nobres, deixando a desejar no que diz respeito à quantidade de alimentos fornecidos. Constatou-se também que o PNAE baseia-se em cálculo inadequado da relação proteína/caloria, o que gera um desperdício de proteína, uma vez que a necessidade maior é de caloria. Esses resultados, porém, baseiam-se no ENDEF, e hoje já se iniciam estudos fundados na hipótese de que o longo período de inacessibilidade a quantidades suficientes de alimentos já tenha afetado o grau de adequação proteíca obtido então.

Apesar de seu desempenho limitado quanto ao atendimento das necessidades calórico-proteícas, os programas de suplementação alimentar respondem às carências nutricionais regionais, por atuarem de forma concentrada no nordeste do país. O PNS, sem risco de exagero, pode ser caracterizado como um programa da região Nordeste, onde estão concentrados 67% de seus beneficiários e recursos financeiros, no ano de 1984. Nesta região também foi distribuída a maior proporção de alimentos do programa: 73% do total.

O PCA, embora tenha procurado atuar inicialmente como complemento ao PNS, voltando-se para as áreas urbanas do Sudeste do país, estendeu-se a todas as capitais do Nordeste e teve, no ano de 1985, 57% de sua população beneficiária nesta região.

O PNAE, único programa de cobertura nacional, apesar de melhor distribuído entre as diferentes regiões do país, também destina a maior parcela de seus recursos financeiros (48%, no ano de 1985) para o Nordeste, onde tem, também, a maior proporção (42%) de sua população beneficiária.

Essa situação apenas se inverte em relação ao PAT, que, por razões específicas a serem analisadas mais adiante, tem 68% dos beneficiários na região Sudeste e apenas 9% no Nordeste.

Finalmente, como mostra o quadro seguinte, os programas de suplementação alimentar que compõem o PRONAN atingiram em 1984 um contigente razoavelmente grande de pessoas, cerca de 30 milhões, mesmo considerando os casos de dupla contagem de beneficiários. Movimentaram recursos da ordem de 4 trilhões de cruzeiros, a preços de 1985, o que também não é uma cifra desprezível. Estes recursos, porém, encontram-se distribuídos de forma extremamente desigual entre os diversos programas, conforme mostra o mesmo quadro: atendendo a apenas 7% do total da população beneficiada por programas de suplementação alimentar, o PAT detém 65% do total de recursos a eles destinados, o que implica em valor "per capita" 50 vezes superior ao do PNAE. Entre os programas que compõem o II PRONAN, não foi possível obtermos informações sobre o desempenho do PROCAB.

3.1. PNS/PSA

O PNS apresenta altas taxas de crescimento médio, no período de 1975-1984, no que diz respeito ao número de beneficiários (33%), ao volume de alimentos distribuídos (38%) e, ainda que em menor escala, ao montante de recursos alocados pelo programa (22%).

Estes dados globais de expansão, porém, não mostram as mudanças ocorridas ao longo do período. Observando-se as tabelas de forma linear e incremental, nota-se que o programa teve uma enorme expansão do primeiro para o segundo ano, quando o número de beneficiários foi quadriplicado e o volume de alimentos distribuídos cresceu seis vezes. Os recursos financeiros, porém, não acompanharam esse crescimento, só chegando a dobrar no terceiro ano. Após esse saldo inicial, o PNS conheceu um crescimento mais uniforme e de menor escala. Começou a declinar em 1979, para dar um novo salto em 1983, quando recebeu uma injeção de recursos provenientes do FINSOCIAL – insuficiente, porém, para que alcançasse mais 20% da clientela-alvo (Tabelas 1, 2, 3).

Em termos "per capita", o quadro de sua expansão mostra algumas distorções: o número de beneficiários cresce em proporções bem maiores do que o total de recursos disponíveis, que apresentam uma taxa média negativa de crescimento "per capita" da ordem de 9%; entretanto o volume "per capita" de alimentos distribuídos, ao contrário, cresce 4% no período. As duas explicações mais plausíveis para o crescimento do volume de alimentos distribuídos, a despeito da queda nos recursos, podem ser, em princípio, descartadas: a primeira refere-se à queda nos preços dos alimentos, o que sabidamente não ocorreu, e a segunda, ao aumento de eficiência do programa, o que também não encontra respaldo nos fatos, a crer nas avaliações do programa. A hipótese de que ao longo do tempo o programa teria substituído produtos de preços mais altos, como o leite em pó, por exemplo, por produtos mais baratos, também parece não se sustentar; conforme a Tabela 6, não se verificaram, na composição da cesta básica de alimentos, mudanças suficientes para esclarecer este fenômeno.

Uma explicação precisa demandaria uma análise mais detalhada e uma investigação mais profunda sobre a própria adequação dos dados disponíveis. No entanto, as avaliações do PNS indicam, enfática e recorrentemente, uma queda na qualidade dos alimentos distribuídos pelo programa, atribuída ao estreitamento dos recursos. Este viés, portanto, merecer ser melhor explorado.

A variação ano a ano do crescimento "per capita" dos recursos mostra uma grande queda no segundo ano, devida ao aumento desproporcional do número de beneficiários. Em 1977, é sensível a recuperação do montante "per capita", que sofre nova queda no ano seguinte. A partir de então, pode-se dizer que o programa entra em

uma faixa de estabilidade, apresentando uma tendência ascendente desde 1983. Cabe ressaltar que os valores "per capita" de recursos financeiros ficaram, durante todo o período, abaixo do valor relativo ao primeiro ano (Tabela 4). A quantidade "per capita" de alimentos distribuídos, ao contrário, permaneceu acima do primeiro ano de vigência do programa. Sua variação anual, porém, nos permite afirmar que também nesse aspecto o PNS passou por um período de oscilação inicial, atingindo certo equilíbrio apenas a partir de 1979 (Tabela 5). O carreamento de recursos provenientes do FINSOCIAL parece não se refletir na quantidade "per capita" de alimentos, uma vez que esta apresenta uma tendência declinante a partir de 1983. Em 1984, quando o programa tem um dos seus mais significantes aumentos de recursos "per capita", a quantidade de alimentos distribuídos sofre a sua maior queda no período (Tabelas 4 e 5). Esta incongruência entre o volume de recursos disponíveis e a quantidade de alimentos distribuídos verifica-se, também no segundo ano de vigência do programa, quando o valor "per capita" dos recursos cai consideravelmente, enquanto a quantidade "per capita" de alimentos, pelo contrário, cresce em uma vez e meia (Tabelas 4 e 5).

A cesta básica, fornecida pelo PNS compõe-se dos seguintes produtos: arroz, açúcar , feijão, fubá de milho, farinha de mandioca e leite em pó. De maneira geral, o produto distribuído em maiores quantidades é o arroz, cuja proporção em relação ao total de alimentos varia de 30% a 40% ao longo do período. O açúcar é o segundo produto mais distribuído, e a farinha de mandioca e o leite em pó são os que contribuem com menores proporções na formação da cesta básica (Tabela 6).

Desde 1977, o PNS concentra mais de dois terços de seus beneficiários, recursos e volume de alimentos na região Nordeste (Tabelas 7, 8 e 9). Nos primeiros anos do programa, a segunda região beneficiária foi o Sudeste – tendência revertida no início dos anos 80, quando se consolida uma distribuição mais ou menos igual entre esta e as demais regiões (Tabelas 7, 8 e 9).

A distribuição "per capita" de alimentos entre as diferentes regiões, desde o início do programa, é relativamente equilibrada, exceto nos anos de 1976, 1982 e 1984 (Tabela 10).

As regiões Norte e Sul apresentam níveis de alimentos "per capita" bem mais elevados do que o do país como um todo. Em 1982, apenas a região Centro-Oeste tem um volume "per capita" (16 KG) bem abaixo do nacional (39 KG), enquanto em 1984 são as regiões Sudeste e Sul que apresentam níveis inferiores (22 KG e 18 KG, respectivamente) aos 30 KG do país (Tabela 10). Essas variações não apresentam um padrão estável, permitindo supor que se devem a fatores locais e circunstanciais de funcionamento do programa. Alguns estudos indicam que durante a execução do PNS, a entrega dos alimentos nos Postos de Saúde, devido ao controle exercido pelas autoridades municipais sobre atividades de distribuição, apresenta "desvios" que variaram desde a distribuição clientelística de alimentos, segundo as preferências dos executores locais do programa, até pressões para a inscrição de "beneficiários" que não atendiam aos critérios de elegibilidade.

A distribuição "per capita" de recursos revela um quadro totalmente inverso ao da distribuição de alimentos, ou seja, apenas a partir de 1983 o equilíbrio entre as regiões é obtido. Até então existe uma grande disparidade entre elas, e uma grande variação de um ano para outro, o que torna difícil compreender como foi possível manter os níveis de distribuição de alimentos durante este período, reforçando a hipótese da influência de fatores conjunturais no funcionamento do programa (Tabela 11). Em 1985, os beneficiários declinaram, (3,7 milhões), e a quantidade de alimentos distribuídos sofreu uma queda drástica (15 mil toneladas), correspondendo a apenas 11% do

ano anterior (1).

Nesse mesmo ano, o PNS sofreu um processo de reformulação, e a partir de outubro passou a substituí-lo o Programa de Suplementação Alimentar (PSA), que ampliou a cobertura, mudando os critérios de elegibilidade.

Distribuição de Recursos "Per Capita" entre os Programas de Nutrição e Alimentação do Brasil – 1984 (1)

	Beneficiários (mil)	Recursos Financeiros (Cr$ milhões/1985)	Recursos Financeiros Per Capita (Cr$ mil/1985)
PCA	2%	3%	180
	650	116.862	
PNS	15%	16%	139
	4.387	610.115	
PNAE	69%	14% (2)	26 (2)
	20.838	541.991	
PAT	7%	65%	1.268
	2.023	2.563.155	
PROAB	7%	2%	43
	2.042	88.112	
TOTAL	100%	100%	131
	29.940	3.920.235	

FONTE: INAN *Balanço Geral Prestação de Contas*, 1985 (vol. 1) PNS/PSA.

(1) Não estão disponíveis os dados de 1985 relativos ao PAT e ao PNS. Os recursos "per capita" do PNAE no ano de 1985 crescem para Cr$44.000,00, enquanto os do PCA tiveram uma queda: Cr$148.000,00.

(2) Apenas recursos federais.

(1) Ministério da Saúde. *INAN: Balanço Geral – Prestação de Contas*, 1985. (Vol. 1).

3.2. PCA

O PCA apresenta um grau de expansão bem menor do que o do PNS: o número de beneficiários e de alimentos distribuídos crescem a taxas médias de 8,22% e 9,22%, respectivamente, entre 1979 e 1985. O montante de recursos alocados para o programa teve crescimento médio negativo da ordem de 1,25%.

Observa-se, portanto, o mesmo fenômeno de incongruência entre o crescimento médio "per capita" do volume de alimentos e da disponibilidade de recursos. Enquanto o primeiro cresce à taxa média pequena, porém positiva, de 0,92%, a segunda tem crescimento médio de – 8,80%. No caso do PCA pode-se buscar a explicação deste fenômeno no uso de alimentos formulados, preparados à base de fubá e amido de milho, soja e feijão, permitindo uma variação no uso dessas diferentes matérias-primas de acordo com as oscilações de preço de mercado.

O processo de expansão do PCA, diferentemente do PNS, caracteriza-se por um período inicial de consolidação do programa, em que este apresenta número ligeiramente declinante de beneficiários e volume de alimentos crescente. A partir de 1981, crescem tanto o número de beneficiários quanto a quantidade de alimentos distribuídos, sendo que o último em proporções superiores. Apenas no ano de 1985 o PCA sofre uma queda no volume de alimentos e número de beneficiários (Tabelas 12 e 13). A variação anual dos recursos apresenta um quadro mais irregular: decresce em 1981 e 1982 e tem sua maior queda no ano de 1985 (Tabela 14).

Em termos de recursos "per capita", o PCA permanece durante todo o período posterior a 1982 em níveis abaixo do disponível no ano de 1979, sendo 1985 o ano de menor índice (Tabela 15).

Quanto ao volume de alimentos "per capita", o PCA sofre uma grande queda em 1983, quando pela única vez apresenta níveis inferiores ao do primeiro ano. Seu crescimento, porém, é compensado com o salto de 1984, quando atinge, e mantém níveis superiores ao do primeiro ano (Tabela 16).

A clientela atendida pelo PCA é constituída, predominantemente, por crianças: mais de dois terços durante todo o período. O grupo de nutrizes compõe cerca de 20% da clientela do programa, que atende ainda, em menor escala, o grupo de gestantes (Tabela 17).

Esse atendimento foi feito por uma rede de postos de distribuição que duplicou entre o primeiro ano do programa e 1985 (Tabela 18). O número de municípios atendidos também cresceu, e em escala ainda maior: iniciando com 31, atingiu 126 em 1985 (Tabela 19).

A grande expansão do PCA se verifica na região Nordeste. Criado como um programa para atuar principalmente nas áreas urbanas do Sudeste do país, de forma complementar ao PNS, que funcionava basicamente no Nordeste, o PCA vai se transformando, ao longo do tempo, em um programa predominantemente nordestino. Na região Sudeste, apenas mantém o número de postos de distribuição, de municípios atendidos e de beneficiários com que teve início (Tabelas 18, 19, 20). A inversão das proporções relativas ao Nordeste e Sudeste no primeiro ano do programa e em 1985 mostram seu grau de redirecionamento: em 1979, 80% dos beneficiários localizavam-se na região Sudeste, contra apenas 6% no Nordeste, enquanto em 1985 esta relação é de 30% para 57% (Tabela 20). As proporções de alimentos distribuídos nas diferentes regiões em que o PCA atua também revelam a expansão nordestina do programa (Tabela 21).

A distribuição "per capita" de alimentos (Tabela 22) entre as diferentes regiões é equilibrada, cabendo ressaltar algumas exceções. No primeiro ano do pro-

grama, apesar de sua menor expressão no Nordeste, cabe-lhe uma quantidade "per capita" de alimentos bem superior à das demais regiões. Em 1981 e 1983 ocorre fenômeno inverso: o Nordeste apresenta valores bem inferiores aos das outras regiões, com exceção da região Norte, que entra no programa nesse ano.

Não dispomos de dados relativos à distribuição regional dos recursos "per capita" do PCA desde a sua origem. Os referentes a 1984 e 1985 mostram que no primeiro essa distribuição foi bem mais proporcional do que no segundo (Tabelas 23, 24).

3.3. PNAE

Em vigor desde os anos cinqüenta, a antiga Companhia Nacional de Merenda Escolar conheceu um período de expansão significativa apenas em meados da década de 60.

Em 1975, o PNAE já havia atingido um nível razoável de cobertura, e a partir daí apresenta um índice de crescimento constante, podendo ser caracterizado como um dos mais estáveis programas de suplementação alimentar. Enquanto nos dois programas já analisados as taxas médias de crescimento dos beneficiários foram de 10.59% e 12.36%, respectivamente, no PNAE o aumento dos recursos financeiros e da qualidade de alimentos é proporcionalmente maior do que a expansão do número de beneficiários, a qual apresenta uma taxa de 6.27%.

As variações anuais do número de beneficiários, do volume de alimentos distribuídos e dos recursos financeiros aplicados, representados nas Tabelas 25 a 28, mostram o crescimento incremental do programa e o grau de estabilidade por ele atingido. Nelas cabe ressaltar apenas o salto no volume de recursos e de alimentos no ano de 1985.

O PNAE ainda se distingue dos grogramas vistos anteriormente por ter conseguido manter o volume "per capita" de recursos e de alimentos acima dos níveis atingidos no ano de 1975, com exceção de apenas um ano (Tabelas 29 e 30).

O ano de 1985 também reflete em termos "per capita" o grande **aumento de volume total de recursos e de alimentos:** nesses dois aspectos fica acima de 1975, representando o maior crescimento anual por que passou o programa (Tabelas 26 e 27).

Os valores absolutos "per capita", no entando, mostram-se bastante baixos se comparados com os obtidos pelo PCA e pelo PNS, ao longo de todo o período. Quanto aos valores "per capita" dos recursos disponíveis, algumas ressalvas devem ser feitas, pois a partir de 1983 os dados relativos a eles excluem os recursos municipais e estaduais. Mesmo supondo que estes contribuam de forma substancial para o funcionamento do programa, o que parece aconter em alguns poucos estados, a manutenção das baixas quantidades "per capita" de alimentos distribuídos mostra que o crescimento do programa se deu sobre uma base reduzida, que foi incapaz de ampliar para níveis suficientes.

Quanto à sua abrangência, o PNAE revela um grau de cobertura diferenciada, como mostra o quadro seguinte: apesar de haver chegado a quase todos os municípios brasileiros, a merenda escolar não é fornecida em uma proporção semelhante entre o número de municípios, o de escolas e o de alunos cobertos pelo programa.

As informações relativas ao número de refeições fornecidas por aluno ao ano são controversas. Segundo o Relatório FAE 1985, apenas a partir de 1984 foi alcançado o objetivo de fornecer merenda escolar durante todo o período letivo. Esta meta foi estendida para o período de férias escolares, atingindo duzentos e oitenta dias

Número de Refeições Fornecidas "Per Capita" e proporção de Municípios, Escolas e Alunos Atendidos – 1975-1984

	Municípios %	Escolas %	Alunos %	Nº Refeições Per Capita/Ano
1975	87	45	54	106
1976	86	49	56	115
1977	89	52	60	119
1978	88	54	65	125
1979	89	59	63	128
1980	92	63	68	132
1981	93	68	72	135
1982	98	58	76	207
1983	96	85	80	
1984	98	85	83	

FONTE: FAE/DIPLAN – PNAE: séries históricas 1970-1984.

ao ano, a partir de 1986. Contudo, os dados apresentados no quadro acima (razão do total de refeições fornecidas pelo total de beneficiários) indicam que essa meta já havia sido alcançada no ano de 1982, cujo resultado é de 207 refeições "per capita" ao ano, ou seja, 207 dias.

Em termos de distribuição regional, o PNAE manteve por algum tempo a desigualdade regional que caracterizou o seu processo de expansão na década de 60. Enquanto as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, em 1975, já se aproximavam de uma cobertura municipal universal, as regiões Norte e Nordeste estavam na faixa dos 70%. O atendimento aos municípios das diferentes regiões só foi uniformizado a partir de 1982 (Tabela 31).

Em relação à proporção de escolas atendidas, as diferenças regionais são ainda mais marcantes. Em 1975, enquanto o PNAE chegava a mais de 60% das escolas das regiões Sul e Sudeste, no Nordeste atingia apenas 25%. Essas diferenças foram amenizadas nos anos mais recentes, porém ainda permanecem (Tabela 32). A mesma situação se reproduz no que diz respeito à proporção de alunos que recebem a merenda escolar (Tabela 33).

O número de refeições "per capita", que corresponde ao número de dias no ano em que é fornecida a merenda escolar, até o ano de 1982 apresenta, em todas as regiões, uma tendência ascendente, porém em ritmo mais lento na região Nordeste, o que resulta em uma diferença negativa entre esta e as demais regiões (Tabela 34).

A variação inter-regional dos valores "per capita" de recursos financeiros disponíveis para a merenda escolar ao longo do período é grande, mas não forma um quadro regular. Ressalta apenas o fato de que os valores do Nordeste se situam abaixo

dos níveis obtidos no país como um todo, enquanto a região Sudeste apresenta os maiores valores até 1981, quando se reverte a situação (Tabela 35).

3.4. PROAB

O PROAB é o programa que apresenta as mais altas taxas de crescimento médio do número de beneficiários e do volume de alimentos comercializados: 68,36% e 56,06%, respectivamente. Porém, ao contrário do que se vê no PNS e no PCA, no PROAB o crescimento médio do volume de alimentos "per capita" é negativo (-7,38), evidenciando que a expansão dos beneficiários se deu às expensas da quantidade de alimentos a que cada um deles teve acesso. Se, como nos demais programas, a má qualidade dos produtos fornecidos é apontada como uma falha básica do PROAB, seus beneficiários se deparam ainda com o problema adicional de ver diminuída a quantidade de alimentos comercializados e, portanto, disponível a preços mais baixos.

Nos seus primeiros anos, o PROAB teve um enorme incremento no número de beneficiários, que quase triplicou a cada ano. A partir de 1983, o programa entra em uma faixa de estabilidade, com índices de crescimento declinante (Tabela 36). O volume de alimentos comercializados não acompanha o ritmo de crescimento do número de beneficiários, porém segue o mesmo padrão, ou seja, um maior crescimento nos primeiros anos do programa (Tabela 37).

A rede de varejistas integrados no programa é ampliada apenas no terceiro ano de sua vigência, crescendo quase 6 vezes (Tabela 38). Como os demais aspectos, estabiliza-se também a partir de 1983.

O volume "per capita" de alimentos comercializados passa por um processo diverso: oscila no período inicial do programa, declinando a partir de 1983 para níveis bastante abaixo dos obtidos nos primeiros anos (Tabela 39).

Não dispomos de informações relativas ao volume "per capita" dos recursos utilizados para subsidiar a compra de alimentos para todo o período; os valores relativos aos anos de 1983 e 1984 (59 mil e 43 mil, a preços de 1985) mostram que estes também estão declinando.

Quanto à sua abrangência, o PROAB atende a proporções diferenciadas das populações das capitais do Nordeste, onde funciona. Em algumas delas é bastante expressivo, como revelam os dados para o ano de 1983, fornecidos por estudo recente: em Teresina, Natal e João Pessoa a relação população – alvo/população total passa de 50%; em Maceió, a proporção chega a 35%, diminuindo em Recife, São Luiz e Fortaleza para 25%, 22% e 15%, respectivamente (Coimbra, 1986: 142). Ressalte-se a este respeito o fato de que a extensão da cobertura varia em proporção inversa ao tamanho das cidades, o que indica que esta variável pode ser relevante na determinação do grau de operacionalidade do programa.

Existem também marcantes diferenças no que diz respeito à participação de cada uma das cidades no volume total de alimentos comercializados. Considerando-se as três em que o PROAB atende às maiores proporções da população total – Teresina, Natal e João Pessoa –, verifica-se que, de janeiro a setembro de 1983, apenas a primeira foi responsável pela comercialização de 40% do total de produtos disponíveis, enquanto as outras duas participaram com apenas 30%. A cidade de Maceió, onde o PROAB também obteve elevado grau de cobertura (35%), participou na comerciali-

zação de apenas 9% do total de produtos (2).

3.5. PAT

O PAT é o programa do PRONAN que movimenta maior volume absoluto de recursos, apesar de atender a uma parcela bastante reduzida da classe trabalhadora. Ademais, a lei que dispõe sobre a concessão de incentivos às empresas integrantes do PAT beneficia as pessoas jurídicas suscetíveis de terem maior lucro tributável para fins de Imposto de Renda. Em conseqüência, ficam à margem dos benefícios do programa grandes parcelas de trabalhadores das pequenas empresas ou cooperativas e os trabalhadores autônomos. A distribuição regional do programa – mais da metade das empresas participantes localizam-se no Estado de São Paulo – é um indicador a mais de que ele não se dirige às parcelas mais necessitadas da classe trabalhadora, tal como foi expresso nos seus objetivos. Finalmente, a forma de custeio do PAT transfere para as parcelas mais altas da classe trabalhadora dos centros urbanos das regiões mais desenvolvidas recursos passíveis de arrecadação e, portanto, de redistribuição progressiva. Tudo isto contribui para que se torne, de fato, um antiprograma social.

De fato, alguns estudos indicam que o beneficiário típico do PAT é o trabalhador empregado em empresas pertencentes aos setores mais dinâmicos da economia, localizadas na região sudeste, excluindo os grupos sociais mais carentes. O efeito perverso deste programa relaciona-se, contudo, à maneira como é financiado. De um lado, a parcela coberta pelo Estado (42%) significa menor arrecadação e, por conseguinte, menos recursos para financiamento de programas destinados aos mais necessitados. De outro, como as empresas tendem a transferir a sua parcela para os consumidores – através do repasse nos preços dos bens e seviços vendidos –, pode-se dizer que a maior parcela dos custos é paga pelos não-atendidos (3).

Estes e outros problemas detectados na implantação do programa e as críticas que vem sofrendo levaram a um refluxo do mesmo no ano de 1985, para o qual não conseguimos informações mais precisas. Tentativas estão sendo feitas no sentido de reformulá-lo, como as propostas sugeridas pela COPAG (4), que comentaremos no próximo item.

De maneira geral, o PAT apresenta um aumento constante e mais ou menos uniforme em 1984; o número de beneficiários declina em relação ao ano anterior (Tabela 40). A taxa média de crescimento ao longo do período é bastante alta (12,87%), mas não é acompanhada em proporção equivalente pelo volume de recursos movimentados, que cresce à taxa de 5,84% no período (Tabela 41). Devido a esse fato, observa-se uma taxa média de crescimento negativa de 6,23% e um declínio, constante e uniforme do volume de recursos "per capita", cujo valor, em 1984, correspondeu a 60% dos recursos disponíveis no ano inicial do programa (Tabela 42). Mesmo assim esse montante, como foi mostrado antes, é extremamente alto se comparado ao dos demais programas de suplementação alimentar que fazem parte do PRONAN.

---

(2) Fortaleza e São Luiz foram incoporados ao PROAB após este período. Os dados utilizados se encontram em Coimbra (1986: 143) in Coimbra, M. e Moura Castro, C. (orgs). *O Problema Alimentar no Brasil*, SP. ALMED/UNICAMP, 1985.

(3) A respeito ver Campino, A. C. et alli. "Alimentação na empresa: impacto sobre a família dos trabalhadores", *Estudos econômicos*, volume 14, nº 1, 1984 (pp. 107-118).

(4) Comissão nomeada para a elaboração do Plano de Governo do então presidente eleito, Tancredo Neves.

Em 1984, apenas 7.412 empresas faziam parte do PAT (Tabela 43). Sem ser necessário apresentar números precisos, pode-se calcular que é um número significativamente baixo em relação ao total das empresas em condições de participar do programa, que em estudo de avaliação (5). Mostrou contar, em 1979, com a participação de apenas 0.15% do total de empresas declarantes que apresentam lucros tributáveis para fins de Imposto de Renda. As iniciativas por ele oferecidas foram mais eficazes na implantação de serviços alimentares para empresas do setor comercial e de serviços, do que para as do setor industrial. Além do mais, favoreceu menos o estabelecimento de serviços próprios de alimentação do que a formação do sistema de "vale-refeições", com a contratação de terceiros, que impossibilita o controle tanto sobre a qualidade das refeições fornecidas quanto sobre o uso dos vales, capazes de assumir a forma de moeda corrente a ser utilizada na aquisisção de outros bens.

Quanto à sua distribuição regional, desde a sua criação o PAT tem existência efetiva nas regiões Sudeste e Sul, onde se concentram cerca de 90% de seus beneficiários e do volume de recursos movimentados (Tabela 44).

(5) MTb/PAT *Desempenho do Programa de Alimentação do Trabalhador em 1979.*

TABELA 1
P.N.S. – Número de Beneficiários – Brasil
1975-1984

Ano	Número de Beneficiários (mil)	Índice	Variação Anual
1975	252	100	
1976	1.022	405	4.06
1977	1.806	716	1.77
1978	2.993	1.187	1.66
1979	2.996	1.188	1.00
1980	2.883	1.143	0.96
1981	2.511	996	0.87
1982	2.512	996	1.00
1983	4.192	1.662	1.67
1984	4.387	1.740	1.05

FONTE: Relatórios INAN – 1975/84.

TABELA 2
P.N.S. – Volume de Alimentos Distribuídos – Brasil
1975-1984

Ano	Volume de Alimentos Distribuídos (tonelada)	Índice	Variação Anual
1975	5.362	100	
1976	33.982	633	6.34
1977	70.260	1.310	2.07
1978	98.547	1.838	1.40
1979	97.634	1.820	0.99
1980	110.320	2.057	1.12
1981	93.461	1.743	0.85
1982	100.349	1.871	1.07
1983	156.411	2.917	1.56
1984	131.065	2.444	0.83

FONTE: Relatórios INAN – 1975/84.
Balanço Geral INAN/MS 1985.

TABELA 3
P.N.S. – Recursos Financeiros – Brasil
1975-1984

Ano	Recursos Financeiros (Cr$ 1 milhão/1985)	Índice	Variação Anual
1975	85.846	100	
1976	135.002	157	1.57
1977	387.900	451	2.87
1978	295.289	344	0.76
1979	251.472	292	0.85
1980	302.937	353	1.20
1981	248.408	289	0.82
1982	143.489	167	0.58
1983	488.841	569	3.40
1984	610.115	710	1.25

FONTE: Relatórios INAN – 1975/84.
Balanço Geral INAN/MS 1985.

TABELA 4
P.N.S. – Recursos Financeiros "Per Capita" – Brasil
1975-1984

Ano	Valor Per Capita (Cr$ 1.000 /1985)	Índice		Variação Anual
1975	341	100		
1976	132	39	100	0.39
1977	215	63	163	1.63
1978	99	29	75	0.46
1979	84	25	64	0.84
1980	105	30	80	1.25
1981	99	29	75	0.94
1982	99	29	75	1.00
1983	117	34	89	1.18
1984	139	40	105	1.19

FONTE: Relatórios INAN – 1975/84.
Balanço Geral INAN/MS 1985.

TABELA 5
P.N.S. – Volume de Alimentos "Per Capita" – Brasil
1975-1984

Ano	Alimentos "Per Capita" (kg)	Índice	Variação Anual
1975	21	100	
1976	33	157	1.57
1977	39	186	1.18
1978	33	157	0.85
1979	33	157	1.00
1980	38	180	1.15
1981	37	176	0.97
1982	39	186	1.05
1983	37	176	0.95
1984	30	143	0.81

FONTE: MS/Relatório de Atividades INAN, 1975-1984.

TABELA 6
P.N.S. – Composição da Cesta Básica – Brasil
1976-1984

Ano	Arroz %	Açúcar %	Feijão %	Fubá de Milho %	Farinha de Mandioca %	Leite em pó %	Total %
1976	19 (6.484)	42 (14.143)		27 (9.208)	0,55 (188)	12 (3.958)	100 (33.982)
1977	41 (30.089)	22 (16.005)	9 (6.432)	20 (14.638)	0,55 (1.113)	8 (5.983)	100 (74.260)
1978	35 (34.174)	23 (23.141)	19 (18.610)	14 (13.414)	3 (2.985)	6 (6.212)	100 (98.547)
1979	31 (30.961)	24 (23.109)	23 (22.203)	14 (13.889)	6 (5.607)	2 (1.866)	100 (97.634)
1980	31 (33.528)	23 (25.538)	20 (21.968)	14 (15.409)	11 (12.310)	1 (1.568)	100 (110.321)
1981	39 (36.689)	30 (27.637)		16 (14.510)	11 (10.582)	4 (3.807)	100 (93.461)
1982	36 (36.013)	30 (29.776)	5 (5.431)	14 (14.296)	11 (10.988)	4 (3.655)	100 (100.159)
1983	33 (51.016)	21 (33.120)	21 (32.907)	12 (18.541)	10 (15.552)	3 (5.275)	100 (156.411)
1984	39 (50.977)	21 (27.741)	22 (29.391)	8 (9.983)	5 (6.640)	5 (6.334)	100 (131.066)

FONTE: Adaptado de Musgrove, 1986: Quadro 2.

TABELA 7

P.N.S. – Beneficiários por Região – 1975-1984

(mil)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Brasil
1975	17 7	132 52	56 22	25 10	22 9	252 100
1976	71 7	561 55	208 20	107 10	74 7	1.022 100
1977	163 9	1.033 57	237 13	241 13	131 7	1.806 100
1978	242 8	1.856 63	417 14	274 9	134 5	2.993 100
1979	240 8	1.942 64	379 12	286 10	148 5	2.996 100
1980	239 8	1.865 65	346 12	288 10	145 5	2.883 100
1981	185 7	1.636 65	331 13	227 9	132 5	2.511 100
1982	275 7	2.535 64	440 11	308 8	343 9	2.511 100
1983	262 6	900 69	424 10	295 7	311 7	4.192 100
1984	262 6	2.915 66	467 10	405 9	339 8	4.387 100

FONTE: Relatório INAN – 1975/1984.

TABELA 8

P.N.S. – Recursos Financeiros Aplicados por Região

(Cr$ milhões de 1986)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Brasil
1975	6.570 8	39.947 47	23.184 27	10.700 12	5.444 6	85.846 100
1976	13.147 10	79.734 59	79.734 13	17.368 11	14.987 7	135.002 100
1977	29.992 8	257.284 66	40.619 10	36.764 9	23.241 6	387.900 100
1978	20.280 7	194.272 66	34.304 12	31.525 11	14.907 5	295.289 100
1979	23.646 9	168.295 67	24.543 10	21.666 9	13.322 5	251.472 100
1980	21.355 7	223.600 74	21.077 7	24.215 8	12.690 4	302.937 100
1981	20.581 8	170.042 68	25.179 10	19.286 8	13.326 5	248.408 100
1982	8.365 6	101.614 71	15.534 11	11.537 8	6.437 4	143.486 100
1983	34.631 7	317.263 65	55.691 11	39.200 8	42.056 4	488.841 100
1984	35.923 6	407.074 67	65.934 11	53.475 9	47.710 8	610.115 100

FONTE: Relatório INAN – 1975-1984.

TABELA 9

P.N.S. – Volume de Alimentos por Região – 1975-1984

(toneladas)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Brasil
1975	350 7	3.006 54	1.115 21	448 9	443 9	5.362 100
1976	4.140 12	16.908 50	5.516 16	4.606 14	2.812 8	33.982 100
1977	5.223 7	41.814 60	10.215 14	8.252 12	4.755 7	70.260 100
1978	7.269 77	65.788 67	9.768 10	10.343 10	5.378 6	98.547 100
1979	8.065 9	63.747 65	9.250 9	10.366 10	6.205 7	97.634 100
1980	8.208 7	74.916 68	10.916 10	10.479 10	5.801 5	110.320 100
1981	6.759 7	62.563 67	10.005 11	8.797 9	5.132 6	93.461 100
1982	7.458 7	66.704 67	11.613 11	8.931 9	5.643 6	100.349 100
1983	9.553 6	107.021 68	16.244 10	11.524 8	12.069 8	156.411 100
1984	7.724 6	95.824 73	10.487 8	7.450 6	9.580 7	131.065 100

FONTE: Relatório INAN – 1975/1984.

TABELA 10

P.N.S. – Volume de Alimentos "Per Capita" por Região – 1975-1984

(kg)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Brasil
1975	20	23	20	18	20	21
1976	59	30	26	43	38	33
1977	32	40	43	34	36	39
1978	30	35	23	38	40	33
1979	34	33	24	36	42	33
1980	34	40	32	36	40	38
1981	37	38	30	39	39	37
1982	27	26	26	29	16	39
1983	37	37	38	39	39	37
1984	30	33	22	18	28	30

FONTE: Relatório INAN – 1975-1984.

TABELA 11
P.N.S. – Recursos Financeiros "Per capita"
1975-1984

(Cr$ mil de 1985)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Brasil
1975	381	302	414	432	250	341
1976	186	142	83	140	131	132
1977	184	249	171	152	177	215
1978	84	105	82	115	111	99
1979	98	87	65	76	90	84
1980	89	120	61	84	87	105
1981	111	104	76	85	101	99
1982	30	40	35	38	19	36
1983	132	109	131	133	135	117
1984	137	140	141	132	141	139

FONTE: Relatórios INAN – 1975/1984.

TABELA 12
P.C.A. – Beneficiários – Brasil
1979-1985

Ano	Beneficiários (mil)	Índice	Variação Anual
1979	310	100	
1980	301	97	0,97
1981	296	95	0,99
1982	333	107	1,13
1983	609	196	1,83
1984	650	209	1,07
1985	538	173	0,83

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979/1985.

TABELA 13
P.C.A. – Alimentos Distribuídos – Brasil
1979-1985

Ano	Alimentos Distribuídos (Ton)	Índice	Variação Anual
1979	9.216	100	
1980	8.998	98	0,98
1981	9.023	98	1,00
1982	10.683	116	1,18
1983	12.997	141	1,22
1984	21.132	229	1,63
1985	7.091	185	0,81

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979/1985.

TABELA 14
P.C.A. – Recursos Financeiros – Brasil 1979-1985

Ano	Recursos (mil)	Índice	Variação Anual
1979	87.283	100	
1980	108.669	124	1,24
1981	93.455	106	0,86
1982	79.696	91	0,85
1983	105.262	120	1,32
1984	116.862	133	1,11
1985	79.950	91	0,68

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979-1985.

TABELA 15
P.C.A. – Recursos "Per Capita" – Brasil 1979-1985

Ano	Recursos "Per Capita" (Cr$ 1000 de 1985)	Índice	Variação Anual
1979	282	100	
1980	361	128	1,28
1981	316	112	0,88
1982	239	84	0,76
1983	173	61	0,72
1984	180	63	1,04
1985	148	52	0,82

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979-1985.

TABELA 16
P.C.A. – Alimentos Distribuídos "Per Capita" – Brasil 1979-1985

Ano	Alimentos Distribuídos kg	Índice	Variação Anual
1979	30	100	
1980	30	100	1,00
1981	30	100	1,00
1982	32	106	1,07
1983	21	70	0,66
1984	33	110	1,57
1985	32	106	0,97

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979-1985.

TABELA 17
P.C.A. População Atendida por Categoria Mensalmente
Brasil – 1979-1985

(mil Beneficiários.)

Ano	Categorias			Total
	Gestantes	Nutrizes	Crianças	
1979	23	62	226	310
	7	20	73	100
1980	15	86	199	301
	5	27	68	100
1981	20	88	118	296
	7	30	63	100
1982	29	90	214	333
	9	27	64	100
1983	77	137	395	609
	13	22	65	100
1984	71	160	419	650
	11	24	65	100
1985	65	119	354	539
	12	22	66	100

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979-1985.

TABELA 18
P.C.A. – Postos de Distribuição por Região

Ano	Regiões				Brasil
	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	
1979	236	45	38	–	319
1980	216	45	37	–	298
1981	227	41	57	–	325
1982	240	40	78	–	358
1983	223	40	213	26	502
1984	222	40	241	86	529
1985	224	68	294	29	615

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979-1985.

TABELA 19
P.C.A. – Municípios Atendidos por Região
Brasil – 1979-1985

Ano	Regiões				Brasil
	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	
1979	18	9	4	–	31
1980	18	10	4	–	32
1981	19	1	5	–	25
1982	20	1	6	–	27
1983	21	1	39	6	67
1984	22	1	47	6	76
1985	23	5	92	6	126

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979-1985.

TABELA 20
P.C.A. – População Atendida Mensalmente por Região
1979-1985

(mil)

Ano	Regiões				Brasil
	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	
1979	249	43	17	–	310
	80	14	6		100
1980	252	37	11	–	301
	84	12	4		100
1981	227	40	28	–	296
	77	14	9		100
1982	230	40	63	–	333
	69	12	19		100
1983	244	42	288	35	609
	40	7	47	6	100
1984	219	40	354	37	650
	34	6	54	6	100
1985	160	44	309	26	539
	30	8	57	5	100

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979-1985.

TABELA 21
P.C.A. – Alimentos Distribuídos por Região
1979-1985

(toneladas)

Ano	Regiões				Brasil
	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	
1979	7.083	1.357	776	–	9.216
	77	15	8		100
1980	7.483	1.172	343	–	8.998
	83	13	4		100
1981	7.099	1.258	666	–	9.023
	79	14	7		100
1982	7.405	1.297	1.981	–	10.683
	69	12	19		100
1983	7.994	1.370	3.461	172	12.997
	61	11	27	1	100
1984	7.159	1.305	11.482	1.186	21.132
	34	6	54	6	100
1985	5.123	1.346	9.781	841	17.091
	30	8	57	5	100

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979-1985.

TABELA 22
P.C.A. – Alimentos "Per Capita" por Região
1979-1985

Ano	Regiões				Brasil
	Sudeste	Centro Oeste	Nordeste	Norte	
1979	28	31	45	–	30
1980	30	32	30	–	30
1981	31	21	23	–	31
1982	32	33	32	–	32
1983	33	32	12	5	21
1984	33	32	32	34	33
1985	32	31	32	33	32

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979-1985.

TABELA 23
P.C.A. – Recursos Financeiros por Região
1984-1985

Ano	Regiões				Brasil
	Sudeste	Centro Oeste	Nordeste	Norte	
1984	39.663	7.231	63.614	6.571	117.079
	34	6	54	6	100
1985	22.904	5.760	46.480	4.806	79.950
	29	7	58	6	100

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979-1985.

TABELA 24
P.C.A. – Recursos Financeiros "Per capita" por Região
1984-1985

(Cr$ milhões de 1985)

Ano	Regiões				Brasil
	Sudeste	Centro Oeste	Nordeste	Norte	
1984	181	180	180	180	180
1985	143	131	150	186	148

FONTE: Relatório Geral LBA – 1979-1985.

TABELA 25

PNAE: – Número de Beneficiários por Região – 1975-1985

(Mil Beneficiários)

Ano	Regiões					Brasil	Índice	Variação Anual
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste			
1975	432	2.381	5.540	2.031	794	11.096	100	
	4	21	50	18	7	100		
1976	516	2.530	5.672	2.156	844	11.719	106	1,06
	4	22	49	18	7	100		
1977	627	2.959	6.137	2.361	892	12.977	116	1,10
	5	23	47	18	7	100		
1978	650	3.064	6.920	2.469	968	14.072	126	1,08
	5	22	49	17	7	100		
1979	789	3.595	5.999	2.518	1.103	14.004	125	0,99
	6	26	42	18	8	100		
1980	856	3.996	6.548	2.397	1.253	15.051	135	1,07
	6	26	44	16	8	100		
1981	929	4.666	6.052	2.619	1.358	15.623	140	1,03
	6	30	38	17	9	100		
1982	1.207	5.921	7.069	2.922	1.602	18.720	168	1,19
	6	32	37	16	9	100		
1983	1.223	6.702	6.816	3.133	1.669	19.542	175	1,04
	6	34	36	16	8	100		
1984	1.223	6.702	8.111	3.133	1.669	20.838	187	1,06
	6	32	39	15	8	100		
1985	2.109	9.078	4.910	3.675	1.960	21.733	195	1,04
	10	42	23	16	9	100		

FONTE: FAE/DIPLAN – Programa de Assistência ao Estudante: Séries Históricas 1970-84.
Relatório FAE – 1985.

TABELA 26
PNAE: Volume de Alimentos Distribuídos
Brasil – 1975-1985

Ano	Alimentos		
	Quantidade (ton.)	Índice	Variação Anual
1975	66.821	100	
1976	128.648	193	1,93
1977	132.957	199	1,03
1978	136.591	204	1,03
1979	112.813	169	0,83
1980	103.495	155	0,92
1981	125.852	188	1,22
1982	127.974	191	1,02
1983	96.717	145	0,75
1984	119.375	179	1,23
1985	240.890	360	2,01

FONTE: FAE/DIPLAN – Programa de Assistência ao Estudante: Séries Históricas 1970-84.
Relatório FAE – 1985.

TABELA 27
PNAE – Recursos Financeiros Aplicados
Brasil – 1975-1985

(Montante em Cr$ milhões de 1985)

Ano	Recursos Financeiros Aplicados (1)		
	Montante	Índice	Variação Anual
1975	317.438	100	
1976	581.970	183	1,83
1977	682.123	214	1,17
1978	757.216	238	1,11
1979	713.902	225	0,94
1980	618.776	195	0,87
1981	607.717	191	0,98
1982	569.740	179	0,94
1983	611.729(2)	193	1,07
1984	541.991(2)	170	0,84
1985	961.006(2)	302	1,77

FONTE: FAE/DIPLAN – Programa de Assistência ao Estudante: Séries Históricas – 1970-84.

(1) Total de recursos aplicados em gêneros alimentícios (CNAE, USAID/PMA/ONU, Orgãos Federais na UF, Estados, Municípios e Comunidades).

(2) Apenas Recursos Federais (MEC/FAE).

TABELA 28
PNAE: Recursos Financeiros por Região

(Montante em Cr$ milhões de 1985)

Ano	Regiões					Brasil (1)
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	
1975	12.488	51.465	183.563	44.510	25.413	317.438
	4	16	58	14	8	100
1976	22.003	113.816	335.629	71.306	39.216	581.970
	4	19	58	12	7	100
1977	24.358	109.339	409.536	98.246	40.641	682.123
	4	16	60	14	6	100
1978	34.135	109.770	434.240	115.052	64.020	757.216
	5	14	58	15	8	100
1979	38.750	127.462	390.838	100.230	56.623	713.902
	5	18	55	14	8	100
1980	28.588	149.261	328.436	72.354	40.136	618.776
	5	24	53	12	6	100
1981	35.348	161.984	285.518	79.869	44.999	607.717
	6	27	47	13	7	100
1982	37.509	237.602	137.481	90.948	66.199	569.740
	7	42	24	16	12	100
1983	50.179	274.027	150.443	78.174	58.906	611.729
	7	45	25	13	10	100
1984	40.170	205.027	133.840	109.182	53.772	541.991
	7	38	25	20	10	100
1985	86.823	465.059	160.891	154.547	93.687	961.006
	9	48	17	16	10	100

FONTE: FAE/DIPLAN – Programa de Assistência ao Estudante: Séries Históricas – 1970-84. Relatório FAE – 1985.

(1) Total de recursos aplicados em gêneros Alimentícios (CNAE, USAID/PMA – ONU, Órgãos Federais na UF, Estados, Municípios e Comunidades).

ANEXO: (**) Apenas Recursos Federais (MEC/FAE).

OBS: Os valores referem-se apenas aos recursos efetivamente aplicados pelo programa na aquisição de gêneros alimentícios. Em alguns casos, os recursos apontados representam apenas a parcela relativa aos recursos federais.

TABELA 29

PNAE – Recursos Financeiros Aplicados "Per Capita"

Brasil – 1975-1985

(Valor em Cr$ 1.000 de 1985)

Ano	Recursos Financeiros Aplicados (1)		
	Valor	Índice	Variação Anual
1975	29	100	
1976	50	172	1,72
1977	52	179	1,04
1978	54	186	1,04
1979	51	176	0,94
1980	41	141	0,80
1981	39	134	0,95
1982	30	103	0,77
1983	31	107	1,03
1984	26	90	0,87
1985	44	152	1,69

FONTE: FAE/DIPLAN – Programa de Assistência ao Estudante: Séries Históricas – 1970-84.

(1) Valores "per capita".

TABELA 30
PNAE – Volume de Alimentos Distribuídos "Per Capita"
Brasil – 1975-1985

(Quantidade em kg)

Ano	Alimentos Distribuídos "Per Capita"		
	Quantidade	Índice	Variação Anual
1975	6	100	
1976	11	183	1,83
1977	10	167	0,91
1978	10	167	1,00
1979	8	133	0,80
1980	7	117	0,88
1981	8	133	1,14
1982	7	117	0,88
1983	5	100	1,20
1984	6	100	1,20
1985	11	100	1,83

FONTE: FAE/DIPLAN – Programa de Assistência ao Estudante: Séries Históricas – 1970-84.

TABELA 31
PNAE – Proporção de Municípios Atendidos por Região
1975-1984

(Em %)

Ano	Regiões					Brasil
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
1975	65	75	97	93	88	87
1976	83	70	97	93	84	86
1977	83	76	96	98	91	89
1978	69	75	96	99	91	88
1979	76	77	97	100	92	89
1980	80	84	97	100	97	92
1981	89	87	94	100	95	93
1982	100	94	100	100	99	98
1983	100	96	95	100	94	96
1984	100	96	99	100	94	98

FONTE: FAE/DIPLAN – Programa de Assistência ao Estudante: Séries Históricas 1970-84.

TABELA 32
PNAE – Proporção de Escolas Atendidas
1975-1984

(Em %)

Ano	Regiões					Brasil
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
1975	54	25	61	68	48	45
1976	65	28	67	69	47	49
1977	65	32	71	75	51	52
1978	60	31	79	77	53	54
1979	70	41	76	78	58	59
1980	79	44	82	77	69	63
1981	76	55	77	79	72	68
1982	90	66	85	92	75	58
1983	97	81	88	90	77	85
1984	95	80	92	88	76	85

FONTE: FAE/DIPLAN – Programa de Assistência ao Estudante: Séries Históricas 1970-84.

TABELA 33
PNAE – Proporção de Alunos Atendidos por Região
1975-1984

(Em %)

Ano	Regiões					Brasil
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
1975	59	40	62	56	57	54
1976	63	40	62	62	59	56
1977	66	42	73	67	56	60
1978	62	46	78	70	60	65
1979	78	52	68	70	65	63
1980	71	55	80	65	73	68
1981	75	65	79	70	73	72
1982	85	71	79	78	78	76
1983	79	83	72	89	93	80
1984	77	80	84	86	91	83

FONTE: FAE/DIPLAN – Programa de Assistência ao Estudante: Série Históricas 1970-84.

TABELA 34
PNAE – Número de Refeições Per Capita por Regiões – 1975-1985

Ano	Regiões					Brasil
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	
1975	73	93	120	86	115	106
1976	110	101	129	92	114	115
1977	100	94	135	118	117	119
1978	90	92	143	127	125	125
1979	108	97	147	131	131	128
1980	124	107	147	136	132	132
1981	98	111	161	138	125	135
1982	232	173	224	226	206	207

FONTE: FAE/DIPLAN – Programa de Assistência ao Estudante: Séries Históricas 1970-1984.

TABELA 35
PNAE – Recurso Financeiros Per Capita por Regiões – 1975-1985
(Em Cr$ 1.000 de 1985)

Ano	Regiões					Brasil
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	
1975	29	22	33	22	34	29
1976	43	45	59	33	46	50
1977	39	37	67	42	45	52
1978	52	36	63	47	66	54
1979	49	35	65	40	51	51
1980	33	37	50	30	32	41
1981	38	35	47	30	33	39
1982	31	40	19	31	41	30
1983	41	41	22	25	35	31
1984	36	31	16	35	32	26
1985	41	51	33	42	48	44

FONTE: FAE/DIPLAN – Programa de Assistência ao Estudante: Séries Históricas 1970-1984.
Relatório FAE – 1985.

TABELA 36
PROAB – Beneficiários

Ano	Número de Beneficiários (mil)	Índice	Variação Anual
1979	60	100	
1980	160	267	2,67
1981	460	767	2,88
1982	460	767	1,00
1983	1.420	2.367	3,09
1984	2.042	3.403	1,44
1985	2.301	3.835	1,13

FONTE: Relatório INAN 1979 – 1984.
Balanço Geral do INAN 1985 Vol. 1.
Taxa Média de Crescimento: 68,37.

TABELA 37
PROAB – Volume de Alimentos Comercializados

Ano	Volume de Alimentos (ton)	Índice	Variação Anual
1979	3.183	100	–
1980	9.266	291	2,91
1981	16.882	530	1,82
1982	28.062	882	1,66
1983	47.283	1.485	1,68
1984	67.982	2.136	1,44
1985	71.785	2.255	1,06

FONTE: Relatório INAN 1979-1984.
Balanço Geral do INAN 1985 Vol. 1.
Taxa Média de Crescimento: 56,07.

TABELA 38
PROAB – Número de Varejistas Integrados

Ano	Número de Varejistas	Índice	Variação Anual
1979	120	100	
1980	121	101	1,01
1981	716	597	5,91
1982	1.060	883	1,48
1983	2.631	2.193	2,48
1984	3.000	2.500	1,14
1985	3.000	2.500	1,00

FONTE: Relatório INAN 1979 – 1984.
Balanço Geral do INAN 1985 Vol. 1.

TABELA 39
PROAB – Alimentos Comercializados Per Capita 1979-1985

Ano	Alimentos Kg	Índice	Variação Anual
1979	53	100	
1980	58	109	1,09
1981	37	70	0,63
1982	61	115	1,65
1983	33	62	0,54
1984	33	62	1,00
1985	31	58	0,94

FONTE: Relatório INAN 1979-1984.
Balanço Geral do INAN 1985 Vol. 1.

TABELA 40
PAT – Número de Beneficiários – Brasil – 1977-1984

Ano	Número de Beneficiários (mil)	Índice	Variação Anual
1977	768	100	
1978	1.082	141	1,41
1979	1.265	165	1,17
1980	1.702	222	1,34
1981	1.917	250	1,13
1982	2.161	281	1,13
1983	2.281	297	1,06
1984	2.023	263	0,89

FONTE: Promoção Social do Ministério do Trabalho.
Taxa Média de Crescimento: 12,87.

TABELA 41

PROAB – Volume de Recursos Movimentados – Brasil – 1977-1984

(Em Cr$ milhões de 1985)

Ano	Volume de Recursos	Índice	Variação Anual
1977	1.627.965	100	
1978	2.076.371	128	1,28
1979	2.514.451	154	1,21
1980	2.507.091	154	0,99
1981	2.606.218	160	1,04
1982	2.911.828	179	1,12
1983	2.710.626	167	0,93
1984	2.563.155	157	0,95

FONTE: Promoção Social do Ministério do Trabalho.
Taxa Média de Crescimento: 5,84.

TABELA 42

PAT – Recursos Per Capita – Brasil – 1977-1984

(Em Cr$ 1.000 de 1985)

Ano	Recursos Per Capita	Índice	Variação Anual
1977	2.120	100	
1978	1.918	90	0,90
1979	1.987	94	1,04
1980	1.473	69	0,74
1981	1.359	64	0,92
1982	1.348	64	0,99
1983	1.183	56	0,88
1984	1.267	60	1,07

FONTE: Promoção Social do Ministério do Trabalho.
Taxa Média de Crescimento: 6,23.

TABELA 43
PAT – Número de Empresas Participantes por Região
1977-1984

Ano	Regiões					Brasil
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	
1977	02	65	898	291	31	1.287
		5	70	23	2	100
1978	18	108	1.304	393	39	1.862
	1	6	70	21	2	100
1979	43	231	1.647	453	74	2.448
	2	9	67	19	3	100
1980	48	254	2.118	591	80	3.091
	2	8	68	19	3	100
1981	77	362	3.263	1.033	145	4.881
	2	7	67	21	3	100
1982	116	543	4.019	1.320	164	6.162
	2	9	65	21	3	100
1983	144	614	4.732	1.619	186	7.295
	2	8	65	22	3	100
1984	136	593	5.039	1.460	184	7.412
	2	8	68	20	2	100

FONTE: Promoção Social do Ministério do Trabalho.

TABELA 44
PAT – Número de Beneficiários por Região
1977-1984

Ano	Regiões					Brasil
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	
1977	–	30	644	87	7	768
		4	84	11	1	100
1978	10	46	844	120	62	1.082
	1	4	78	11	6	100
1979	18	133	931	137	45	1.265
	1	11	73	11	4	100
1980	24	134	1.275	206	62	1.701
	1	8	75	12	4	100
1981	50	122	1.396	264	84	1.917
	3	6	73	14	4	100
1982	51	184	1.577	276	71	2.160
	2	9	73	13	3	100
1983	63	183	1.506	454	75	2.281
	3	8	66	20	3	100
1984	55	172	1.377	330	89	2.023
	3	9	68	16	4	100

FONTE: Promoção Social do Ministério do Trabalho.

4. A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO EM 1985: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES

O caráter prioritário do problema nutricional brasileiro tornou-se evidente através de uma série de diretrizes governamentais propostas para seu enfrentamento imediato, desde a elaboração do documento COPAG (1), em fevereiro de 1985, até o anúncio do Programa de Prioridades Sociais, em maio do mesmo ano.

As reformulações sugeridas pela COPAG enfatizam a **previsão e melhoria dos programas existentes**, evitando-se a criação de novos programas e agências, pelo menos a curto prazo. Em linhas gerais, as inovações propostas indicavam algumas **mudanças** substantivas, tanto a nível organizacional como em relação ao escopo de alguns programas:

a) propunha uma coordenação central do sistema em torno da COBAL, delegando ao INAM a coordenadoria dos programas desenvolvidos através das estruturas de saúde;

b) limitava o PNS à distribuição de leite, estabelecendo a ampliação do atendimento para crianças menores de quatro anos, ao lado de uma política de apoio aos pequenos e médios produtores de leite;

c) sugeria uma profunda revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), estabelecendo como teto máximo de cobertura os trabalhadores na faixa de até 5 salários mínimos, sugerindo uma diferenciação dos limites de benefícios fiscais, de modo a privilegiar as empresas que absorvessem mais mão-de-obra, e a utilização de entidades como sindicatos, SESI, SESC, etc. para o fornecimento de refeições, sobretudo para os trabalhadores em empresas que não tivessem condições de participar do programa.

Entretanto, como parte do amplo "Programa de Prioridades Sociais para 1985", que visa atender o conjunto dos problemas sociais de emergência do país, as novas ações propostas pelo Estado na área de alimentação e nutrição têm como marca a **continuidade** dos antigos programas, embora **transformados** do ponto de vista de sua operacionalização e **ampliados** em relação à sua cobertura. Somente dois novos programas foram criados – o Programa de Abastecimento Popular (PAP) e o Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes –, tendo sido o antigo PNS substituído pelo Programa de Suplementação Alimentar (PSA), com algumas alterações. Nada foi sugerido em relação ao PAT, a despeito de seu caráter inequivocamente desigualitário e das propostas formuladas pela COPAG.

Do ponto de vista organizacional, a mudança básica, em 1985, foi a centralização do sistema em torno da COBAL, conforme proposta da COPAG, buscando-se corrigir as distorções do passado através da implantação de mecanismos mais ágeis que contornassem a ineficiência da máquina burocrática.

Outra grande reformulação foi a meta de expansão da cobertura do antigo PNS: transformado em PSA, manteve as mesma características quanto ao formato e aos critérios de elegibilidade em relação a renda familiar para seleção de benefícios; mas, de um universo de 4,2 milhões de beneficiários atingidos até o final de 84, passou a pretender englobar em 1985 cerca de 10 milhões – o que não se concretizou em tempo, uma vez que a implementação do novo programa iniciou-se apenas em outubro daquele ano, justamente em razão de suas reformulações.

---

(1) COPAG – *Comissão Para o Plano de Governo*, "Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego", fevereiro de 1985.

Quando definitivamente implementado, o PSA pôde dar prioridade ao Nordeste, em particular aos estados menos cobertos pelo antigo PNS: Maranhão, Ceará, Paraíba e Bahia. Trouxe modificação, ainda, no critério biológico da população-alvo: reduzindo-se a idade máxima de atenção de 6 para 3 anos, concentrava-se a atenção do programa no grupo nutricional mais vulnerável. Está prevista, ainda, sua integração com o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher.

A inovação de maior peso ocorrida em 1985 foi a criação do Programa de Abastecimento Popular, executado pela COBAL, que pretendia atingir 10 milhões de beneficiários. Como o PROAB, visa baratear os preços dos alimentos básicos para a população pobre, mediante a eliminação dos intermediários na comercialização dos produtos e a programação mais adequada das compras, mas distingue-se dele pela inexistência de subsídios diretos ao preço final dos produtos. Lançado em maio de 1985, o PAP começou a funcionar em outubro, em Ceilândia, cidade-satélite de Brasília, limitando-se às áreas com renda familiar de até 2 salários mínimos. Previa-se para até o final de dezembro a sua implantação nas capitais do país, sendo que no Nordeste não seria executado nas capitais (onde atua o PROAB), mas nas cidades de porte médio. Segundo dados da COBAL, em dezembro de 1985 o PAP já contava com 2.154 varejistas filiados e havia vendido por volta de 8 mil toneladas de gêneros alimentícios (2).

Quanto aos demais programas, as mudanças foram basicamente de escala. Para o PROAB pretendeu-se aumentar a cobertura nas cidades já atendidas e expandir para algumas capitais do Nordeste ainda não atingidas, como Aracaju e Salvador. O número de varejistas integrados ao programa se mantém, enquanto **o número de beneficiários atingidos cresce mais** (cerca de 10% em relação ao ano de 1984) **do que o volume de toneladas de alimentos comercializados** (cerca de 6%).

Em relação ao PCA, apesar de **crescer o número de municípios atendidos pelo programa** (de 76 municípios, em 1984, para 126, em 1985), **cai o número de beneficiários** atendidos (de 650.000 em 1984, para 538.000, em 1985) **e o volume de alimentos distribuídos** (de 33 Kg "per capita", em 1984, para 32 em 1985).

O PNAE é o programa que efetivamente cresce tanto no **volume de recursos** quanto no **volume de alimentos** distribuídos, o qual dobrou em relação ao ano anterior, enquanto o número de beneficiários aumentou somente em cerca de 3% em 1985.

Embora os dados referentes ao desempenho do PAT em 1985 não estivessem disponíveis, as informações obtidas sobre 1984 mostram que lhe foram destinados cerca de 65% do total de recursos aplicados em programas de alimentação e nutrição.

4.1. Perspectivas para 1986

É sabidamente reconhecido, entre os especialistas que vêm se dedicando a pesquisas sobre o problema alimentar brasileiro, que a fome e a subnutrição das famílias pobres dependem mais de um redirecionamento das políticas macro-econômicas e, em particular, da política agrícola, do que de intervenções parciais dirigidas a clientelas específicas. Desnecessário é repetir que soluções efetivamente substantivas dependerão da ênfase dada às políticas de redistribuição de renda.

---

(2) Estamos nos baseando em MA/COBAL/DIRPLAN/COPLAT. *Avaliação do Impacto do Programa de Alimentação Popular – PAP, na cidade Satélite de Ceilândia/DF"*, dez.1985.

No seu conjunto, porém, os programas de alimentação e nutrição avaliados neste capítulo foram concebidos como emergenciais ou direcionados a públicos específicos. Mesmo ao tratarmos do ano de 1985, vimos que houve poucas mudanças, na medida em que a implantação dos novos programas sugeridos só se efetivou a partir do final daquele ano. Cabe, assim, apontarmos as tendências e perspectivas em relação ao futuro destes programas, assinalando alguns aspectos relacionados à sua operacionalização.

Operacionalização

Os conhecidos problemas de abastecimento têm colocado sérios obstáculos à execução do PSA e do PAP, tendo já inviabilizado a implantação do "Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes".

No caso do PSA, além das dificuldades de mercado e dos problemas na liberação dos produtos importados pelo governo, os obstáculos assinalados (3) referem-se à insuficiência física e organizacional da Rede Básica de Saúde – impedindo a universalização do atendimento – e à incompatibilização entre o fluxo de recursos alocados pelo Estado (para 1986) e a consecução das metas previstas, conforme indica o quadro abaixo. No entanto, apesar dessas dificuldades, o PSA é hoje o programa de maior abrangência entre as diversas intervenções dirigidas ao grupo materno-infantil, na área alimentar-nutricional, tendo atingido 8,7 milhões de beneficiários/mês, entre janeiro e maio de 1986, o que representa mais que o dobro da população atendida até fins de 1985. Não temos informação sobre a adequação entre o volume de alimentos requeridos à execução plena do programa e a sua distribuição efetiva, durante o período.

PSA – 1986 (*)

	Beneficiários/Mês	Orçamento (Cz$)
Meta Prevista	13.000.000	7.581.318,00
Meta Alcançada	8.700.000	1.744.033,00

FONTE: *Programa de Suplementação Alimentar – PSA* – Considerações sobre sua Operacionalização, Ministério da Saúde/INAN, Brasília, junho de 1986.

(*) O orçamento aprovado permite o atendimento de 2.500.000 beneficiários/mês, e o programa atingiu aproximadamente 8,7 milhões de beneficiários/mês, entre janeiro e maio de 1986.

Em relação ao PAP, que tem por objetivo fornecer alimentos básicos à população pobre mediante a redução dos custos de aquisição e comercialização, através da COBAL, previa-se a utilização de estoques reguladores de alimentos, que garantissem preços mínimos. Entretanto, já no início de sua implantação, no final de 1985, uma série de produtos básicos – como leite em pó, charque, sardinha e açúcar – não puderam ser comercializados através do programa, devido aos preços elevados do mercado (4). Provavelmente sua operacionalização deverá estar enfrentando problemas maiores

(3) Ministério da Saúde/INAN, *Programa de Suplementação Alimentar* (PSA) – Considerações sobre sua operacionalização, Brasília, junho/86.

(4) MUSGROVE, PHILIP. *Que Los Pobres Coman Mejor*. Evaluation de Programas Destinados a Mejorar el Consumo Alimenticio de Las Familias Pobres en el Brasil, mimeo, janeiro de 1986.

ou similares diante das dificuldades de abastecimento e de formação de estoques reguladores, em 1986.

Parece inquestionável que a efetividade operacional constitui o principal problema enfrentado na implantação dos novos programas nutricionais-alimentares propostos pelo Programa de Prioridades Sociais/1985. Neste sentido, cabe registrar as inovações introduzidas pelo **Programa Alimentar de Emergência,** em fase de estudos, inserido no **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1986-1989.**

Sugere-se que apresente máxima descentralização e limitada dependência da máquina burocrática governamental, baseando-se no envolvimento voluntário de órgãos comunitários e associações locais (5). Para atenuar os efeitos mais imediatos da fome e da subnutrição teria como população-alvo as famílias de renda mensal "per capita" igual ou inferior a 1/4 do salário mínimo vigente, com acesso a uma cesta básica de alimentos através de um sistema de fornecimento de cupons. O processo de seleção terá como estratégia básica a identificação das áreas geográficas de alto risco (segundo dados da PNAD-85) e o cadastramento das famílias elegíveis em cada área selecionada. O gerenciamento do programa e a distribuição dos cupons-equivalentes em valor à cesta básica preconizada – ficarão sob a reponsabilidade de entidades comunitárias previamente credenciadas. No sentido de evitar manipulação ou desvio, sugere-se a criação de comissões comunitárias que fiscalizem o andamento do programa. Prevê-se também sua implantação gradual, a partir das áreas metropolitanas do país, expandindo-se, numa segunda etapa, para as cidades interioranas e zona rural.

A despeito do caráter limitado de uma intervenção dessa natureza, de cunho estritamente emergencial e, portanto, incapaz de dar conta das questões estruturais causadoras do problema alimentar brasileiro, há que se destacar a importância de suas inovações:

– a **descentralização dos mecanismos de operacionalização, controle e avaliação** permitirá uma maior agilidade no processo de implementação do programa, ao evitar os conhecidos obstáculos engendrados pelo mau funcionamento da máquina burocrática;

– a adoção de **critérios locais no processo de seleção das famílias** permitirá um melhor equacionamento para cada parcela do território nacional, marcado por heterogeneidade e desigualdade social, econômica e espacial;

– a **adoção de cupons para a aquisição da cesta básica** parte de evidência de que o problema alimentar, no Brasil, é uma questão de quantidade, e não de qualidade dos alimentos ingeridos, que poderão ser escolhidos pelo público-alvo. Nesse sentido, reconhece-se a capacidade das famílias na faixa de miséria (com a renda familiar até 1 Salário Mínimo) de compor uma dieta alimentar balanceada, uma vez que suas dificuldades decorrem do nível insuficiente de rendimentos para adquirir a necessária quantidade de alimentos.

Uma ressalva deve ser feita, contudo, ao **critério de elegibilidade,** que tem caráter **mais restritivo** que o Programa Prioridades Sociais, cuja cobertura previa o atendimento das famílias com renda de até dois salários mínimos. Argumenta-se que o atendimento das carências sociais mais urgentes da população, a curto e médio prazos, demanda um conjunto de políticas e medidas mais realistas; entretanto, se considerarmos a corrosão salarial dos últimos anos e, particularmente, a insuficiência dos salários mínimos vigentes para garantir as condições mínimas de sobrevivência, parece-

(5) SOUZA, Amaury et alli, *Programa Alimentar de Emergência*, Brasília, junho de 1986.

-nos que este critério mostra-se bastante inadequado.

O importante a destacar nesse programa são, de fato, os mecanismos de operacionalização sugeridos, que permitirão uma maior flexibilidade e seletividade de produtos na composição da cesta básica pelos usuários, evitando problemas já mencionados.

Sugestões e Conclusões

É evidente, como se assinalou, que soluções efetivas e de longo prazo para o problema alimentar brasileiro dependem de medidas macro-estruturais, de caráter redistributivo, e de uma política agrícola que estimule a produção de alimentos básicos, aumentando sua oferta e barateando seus custos. Por outro lado, não se pode desconhecer a necessidade de uma profunda revisão dos programas existentes para a consecução das metas de curto e médio prazo da política social, a fim de atender as carências sociais mais urgentes.

Algumas sugestões e conclusões são consensuais entre os especialistas, pesquisadores e técnicos que vêm se dedicando ao estudo da questão no Brasil. Repetimos, aqui, aquelas que nos pareceram mais relevantes na busca de soluções alternativas que minimizem os problemas e dificuldades enfrentados na implementação dos programas nutricionais e alimentares:

– em primeiro lugar, a consecução das metas previstas relaciona-se diretamente à liberação dos recursos comprometidos com cada um dos programas e com a formação e manutenção de estoques mínimos reguladores, que permitam a administração racional do abastecimento. Sabe-se que a imprevisibilidade do desembolso das verbas previstas pelo Executivo Federal, aliada às dificuldades encontradas na operacionalização, vem comprometendo seriamente a efetividade desses programas;

– assinala-se, também, que o perfil de carências nutricionais, no caso brasileiro, mostra-se preponderantemente marcado por deficiências calóricas e não proteícas. Nesse sentido, a adoção de **critérios quantitativos** para suprir tais deficiências parece justificar o uso de alimentos "in natura" e pouco processados. Sugere-se que os **"formulados"** não mostram resultados tão superiores que justificariam seu elevado custo por beneficiário atendido;

– uma outra questão diz respeito à tendência em criar **programas separados** para cada aspecto do problema nutricional, ao lado da sobreposição de ações dirigidas ao mesmo tipo de clientela. Recomenda-se, por exemplo, a integração do PSA com o PCA, os quais, tendo a mesma população-alvo, distiguem-se quanto ao tipo de alimentos utilizados. Sugere-se, também, a eventual integração do PROAB com o PAP (sem subsídios), respeitando o critério de limitar qualquer subsídio num esquema híbrido em relação aos produtos básicos;

– a avaliação e o acompanhamento sistemático dos resultados dos programas, paralelamente à criação de mecanismos formais que proporcionem um melhor relacionamento com a comunidade, propiciando melhores condições de direcionamento das ações governamentais, é recorrentemente apontada como tarefa fundamental;

– finalmente, recomenda-se a revisão tanto da base institucional como dos esquemas de financiamento desses programas. As análises indicam, por exemplo, que os programas mais eficientes, como o Programa de Alimentação Escolar (PNAE) e, sobretudo, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) não se dirigem à parcela mais necessitada da população. Seria de extrema utilidade um estudo detalhado sobre os custos e benefícios do PAT, apontando os prováveis resultados e impactos, caso os

recursos a ele destinados fossem redirecionados a programas específicos de combate à pobreza.

Assim, a revisão dos mecanismos de financiamento dos programas na área social e redirecionamento de recursos para o atendimento dos grupos mais prioritários podem atenuar, a curto prazo, o quadro de carências sociais mais urgentes, no que tange ao problema alimentar brasileiro.

Capítulo III

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1. OS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS

Os programas de assistência social – desenvolvidos por diversos órgãos públicos nas três esferas de governo – têm-se constituído numa gama variada de ações no campo de atendimento às necessidades de saúde, alimentação, educação, trabalho, lazer, assistência jurídica, entre outras. Dessa forma, procuram enfrentar – muitas vezes, sob a forma de auxílios temporários ou emergenciais – algumas das várias faces do quadro de carências que caracteriza grande parte da população brasileira. Neste capítulo serão examinados apenas os programas desenvolvidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

Cabe destacar, contudo, que a União desenvolve ações assistenciais através de vários órgãos federais. O quadro I (ver página seguinte)faz um mapeamento dos programas de caráter assistencial desenvolvidos pelo governo federal.

O **caráter estritamente assistencial** dessas ações indica simultaneamnete as limitações e deficiências das linhas de intervenção estatal na área de assistência social, questionáveis tanto do ponto de vista histórico como conceitual.

Conceitualmente, os critérios de eligibilidade incorporados por esses programas apresentam uma série de problemas. Se considerarmos, por exemplo, como programas assistenciais prioritários num contexto de pobreza aqueles de **caráter seletivo**, vinculados à condição de renda do beneficiário, deveria ser excluído do quadro o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de **caráter universal**. De outra parte, a condição de renda coloca problemas de ordem valorativa, como a definição de critérios que permitam indicar a extensão da população considerada beneficiária, tomando como parâmetro a linha da pobreza, uma vez que diferentes faixas de renda definem a população-alvo beneficiada por esses programas.

Em termos gerais, dadas as características históricas do processo de desenvolvimento econômico e social, a população carente é constituída daqueles que foram excluídos do acesso a bens e serviços considerados essenciais à sobrevivência através do mercado e mesmo através de políticas sociais, tais como a habitacional, a previdenciária e a educacional. Em síntese, não tem acesso às condições básicas de vida através do rendimento derivado do trabalho – muitas vezes mal remunerado, precário, eventual

QUADRO I

ARROLAMENTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS MANTIDOS PELA UNIÃO NAS REGIÕES URBANAS DO BRASIL

Programa	Área de Atuação	Ano de Criação	Objetivo	População Alvo (1)	Fonte de Recursos
1. Programas de ações de saúde	Assistência nutricional	1979	Assistência médica e social ao grupo materno-infantil e atendimento a comunidades sob a forma de palestras e educação sanitária	Carente 1983 – 6.500.000 pessoas	LBA (FPAS, FAS, doações e convênios)
2. Programa de assistência aos excepcionais	Assistência aos deficientes	1978	Reabilitar portadores de doenças físicas, mentais, sensoriais, congênitas ou adquiridas e prevenção de deficiências do excepcional	Carente com defeitos físicos e mentais 1983 – 487.000 pessoas	LBA (FPAS, FAS, doações e convênios)
3. Programa de assistência aos idosos	Assistência aos idosos	1974	Prevenir contra a marginalização do idoso	Carente a partir dos 60 anos	LBA (FPAS, FAS, doações e convênios)
4. Programa de assistência jurídica	Assistência jurídica	1974	Extensão de igualdade jurídica às pessoas menos favorecidas	Carente	LBA (FPAS, FAS, doações e convênios)
5. Programa de assistência complementar	a) Assistência social geral	a) 1981	a) Prestar ajuda direta para as famìlias carentes	Famflias carentes 1982 – 905.198 pessoas	LBA (FPAS, FAS, doações e convênios)
	b) e ao menor	b) 1977	b) Prestar ajuda direta aos menores, à família e à comunidade	Carentes (crianças e adultos)	
6. Programa de atendimento básico à família	Assistência social geral	1977	Atender às dificuldades econômico-sociais imediatas e promoção social das famflias de baixa renda	Famflias de baixa renda 1982 – 266.571 pessoas	LBA (FPAS, FAS, doações e convênios)

QUADRO I (Continuação)

Programa	Área de Atuação	Ano de Criação	Objetivo	População Alvo (1)	Fonte de Recursos
7. Programa de atendimento comunitário	Assistência social geral	1977	Desenvolver atividades grupais em regime de mutirão a fim de melhorar a qualidade de vida comunitária das zonas periféricas	Carente-periferia 1982 – 328.475 pessoas	LBA (FPAS, FAS, doações e convênios)
8. Programa de distribuição de leite em pó	Assistência nutricional e à saúde	1977	Prevenir a desnutrição infantil e/ou suplementar as deficiências nutritivas	Crianças, gestantes e nutrizes 1983 – 250.000 pessoas	LBA (FPAS, FAS, doações e convênios)
9. Programa nacional de creches	Assistência ao menor	1979	Proporcionar ao pré-escolar carente desenvolvimento biopsicossocial	Crianças carentes de 0 a 6 anos cujas mães trabalham fora do lar 1983 – 997.000 pessoas	LBA (FPAS, FAS, doações, convênios e Finsocial)
10. Programa nacional de centros sociais urbanos	Assistência social geral	1975	Promover o desenvolvimento comunitário	Carentes urbanos	Tesouros: federal, estadual e municipal: CEF
11. Programa de colônia de férias	Assistência ao menor	1978	Oferecer às crianças no período de férias atenções básicas à saúde, educação, segurança social e afetiva paralelamente às atividades recreativas e esportivas	Menores carentes de 5 a 14 anos 1983 – 250.520 crianças	LBA (FPAS, FAS, doações e convênios)
12. Domingos comunitários	Assistência social geral	1981	Propiciar às famílias de baixa renda atividades sociais e recreativas em fins de semana	Comunidade de baixa renda 1982 – 108.000 pessoas	LBA (FPAS, FAS, doações e convênios)

QUADRO I (Continuação)

Programa	Área de Atuação	Ano de Criação	Objetivo	População Alvo (1)	Fonte de Recursos
13. Projeto ELO	Assistência ao menor	1979	Prevenir a marginalização do menor escolar carente	Menores carentes de 7 a 18 anos 1983 – 150.000 pessoas	LBA (FPAS, FAS, doações e convênios)
14. Registro civil	Legalização do homem brasileiro	1974	Legalizar a situação da população carente quanto ao registro civil	População carente 1982 – 1.347.890 pessoas	LBA (FPAS, FAS, doações e convênios
15. Programa nacional de alimentação escolar	Assistência ao menor	1955	Melhorar as condições nutricionais e a capacidade de aprendizagem	Pré-escolares e escolares de 1º grau da rede oficial 1983 – 17,1 milhões de crianças	Tesouro, salário-educação, FAS e Finsocial
16. Programa de nutrição em saúde	Assistência ao menor	1975	Suplementação alimentar	Gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos (renda mensal de até 2 salários mínimos) 1983 – 3.691.602 pessoas	Tesouro, Finsocial, PIN, Operações de Crédito externo e FAS
17. Programa nacional de aleitamento materno	Alimentação e nutrição	1981	Estimular o aleitamento materno, visando a redução da morbi-mortalidade.	Profissionais da área de saúde e afins; nutrizes gestantes e população em geral.	Tesouro
18. Programa de nutrição em saúde	Alimentação e nutrição	1975	Atender a população materno-infantil através de suplementação alimentar	Nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos de idade	Tesouro Finsocial, PIN, operações de crédito externo e FAS

QUADRO I (Continuação)

Programa	Área de Atuação	Ano de Criação	Objetivo	População Alvo (1)	Fonte de Recursos
19. Programa de ações sócio-educativas e culturais para populações carentes urbanas	Educação	1980	Promover a ação integrada dos órgãos de educação e cultura com os programas no campo social	População carente urbana das regiões metropolitanas e cidades de porte médio, independentemente da faixa etária e grau de escolaridade	Tesouro ordinário e salário-educação/quota federal
20. Programa nacional de educação pré-escolar	Educação	1981	Estimular os sistemas de ensino a desenvolver a educação pré-escolar, oferecendo cooperação tecnica e recursos	Crianças de 4 a 6 anos com prioridade para periferias urbanas	INAM, orçamento União, MOBRAL, Finsocial, SES, Estados e Municípios
21. Projeto Vencer (alfabetização)	Educação	1984	Elevar o índice de eficiência do ensino nas classes de alfabetização	Crianças de 7 a 14 anos não-alfabetizadas	MEC (BIRD/BID) e Finsocial QE/SE
22. Programas centrais de materiais de construção (incluído no PLANHAP)	Habitação	1982	Financiar a aquisição de materiais de construção para pessoas físicas	Famílias com renda de até 6 salários mínimos	SFH (FGTS, retorno de financiamentos e outros
23. Programa de erradicação da Sub-Habitação (incluído Promorar)	Habitação	1979	Financiamento da urbanização de conjuntos de sub-habitação	População de baixa renda (até 6 salários mínimos)	SFH (FGTS, retorno de financiamentos e outros), Finsocial e recursos estaduais e municipais

QUADRO I (Continuação)

Programa	Área de Atuação	Ano de Criação	Objetivo	População Alvo (1)	Fonte de Recursos
24. Programa de Financiamento de construção, aquisição ou melhoria da habitação de interesse social – FICAM	Habitação	1981	Financiar a construção/ /aquisição de habitações em terrenos próprios	População de baixa renda (até 6 salários mínimos	SFH (FGTS)
25. Programas de financiamento de lotes urbanizados – Profilurb	Habitação	1975	Financiar a aquisição e/ /ou urbanização de áreas não ocupadas e sua comercialização		SFH (FGTS, retorno de financiamento e outros)
26. Programas Companhias de Habitação – Cohabs	Habitação	1964	Financiar a produção e comercialização de conjuntos habitacionais a faixas de interesse social	Famílias de baixa renda	SFH (FGTS, retorno de financiamento e outros)
27. Programa nacional de habitação para o trabalhador sindicalizado de baixa renda – Prosindi	Habitação	1980	Execução/aquisição/ /construção e recuperação de habitações pelos trabalhadores sindicalizados	Trabalhadores sindicalizados com renda familiar até 6 salários mínimos	BNH
28. Programa de assistência farmacêutica	Saúde	1975	Manter um sistema de aquisição e distribuição de medicamentos	Toda a produção que utilize a rede oficial de saúde	Tesouro, convênio com entidades oficiais de assistência à saúde e Finsocial

QUADRO I (Conclusão)

Programa	Área de Atuação	Ano de Criação	Objetivo	População Alvo (1)	Fonte de Recursos
29. Programa nacional de desenvolvimento ao artesanato	Trabalho	1977	Orientar a atividade artesanal no que tange à formação de mão-de-obra	Artesãos que trabalham manualmente, usando matéria-prima regional e que não produzam em série	Tesouro e FAS
30. Sistema Nacional de Emprego – SINE	Trabalho	1975	Organizar/implantar/identificar/prestar informações sobre mercado consumidor de mão-de-obra	Desempregado	Tesouro, FAS, Fundo de Assistência ao Desempregado e Fundo de Desenvolvimento de Áreas Estratégicas

FONTE: Informações sobre Programas Sociais – IPEA – IPLAN – 1984.
(1) Informação relativa ao número de pessoas atendidas, apresentada apenas para alguns programas.
REF. BIBL.: In: Sposati, A. de O. et alii – *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. Cortez, 1986.

ou mesmo inexistente – e estão excluídos ou insuficientemente cobertos pelas políticas sociais que mais se desenvolveram no período pós-64. Isso porque essas políticas têm dentre suas características a exclusão dos segmentos de baixa renda, a inadequação à realidade social e a baixa efetividade na solução dos problemas sociais. É assim que a política previdenciária, ao incluir uma relação contratual em parte significativa de seus programas, exclui no setor urbano aqueles empregados precariamente, desempregados por longo tempo ou que não têm condições de se incorporar como autônomos dada a elevada contribuição requerida. Mesmo aqueles que usufruem dos programas previdenciários estão sujeitos a benefícios e serviços de baixa qualidade, baixo valor ou mesmo insuficientes, como é o caso da proteção à família. No caso da política habitacional, a prioridade a programas de casa própria, cuja forma de financiamento pressupõe cobrar por ela, exclui as famílias de baixa renda, que não têm condiçoes de pagar um bem essencial. Quando conseguem, obtêm uma moradia precária e sem infra-estrutura adequada. A educação básica tradicional, por sua vez, é incapaz de abranger e manter na escola as crianças e adolescentes de famílias pobres que necessitam trabalhar para prover a sobrevivência da família.

Se utilizarmos um critério de renda para avaliar a situação de destituição, veremos que nela estão milhares de pessoas. Segundo um critério restritivo, havia em 1985 no Brasil cerca de 4,7 milhões de famílias (correspondendo a aproximadamente 24,5 milhões de indivíduos) na faixa de miséria – com renda mensal per capita igual ou inferior a 1/4 do salário mínimo, incluíndo aquelas sem rendimento (PNAD/ 1985 – tabulação especial) (1). Em termos relativos, esses indivíduos concentravam-se no Nordeste, seguido da região Sudeste – principalmente nas áreas metropolitanas de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Na situação de miséria, confluem elevado número de filhos, perfil jovem da família, condições de vida inadequadas em termos de alimentação, saúde, habitação, saneamento básico, escolaridade e trabalho, além de pequeno acesso aos equipamentos de saúde e educação, criando-se um círculo vicioso que aprisiona e perpetua a miséria (2).

Constata-se, assim, o extenso número de famílias que, potencialmente, deveriam ser contempladas pelos programas assistenciais que, entretanto, ao longo do tempo vêm se restringindo à população-alvo beneficiada, expressando critérios de seletividade que destacam alguns segmentos entre os excluídos. Citem-se como exemplo as ações da LBA (Legião Brasileira de Assistência) e da FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) – órgãos a nível federal responsáveis pelas políticas nacionais de assistência social e do menor, respectivamente – que priorizam os grupos considerados vulneráveis: menores de 0 a 18 anos, mães (nutrizes, gestantes, etc), idosos e indivíduos portadores de deficiência física e mental.

A partir deste critério de elegibilidade, configurou-se uma política de assistência social tímida e ao mesmo tempo complexa, caracterizada pela precariedade de recursos financeiros a ela destinados.

Tomando ainda por exemplo a LBA e a FUNABEM, vemos que a participação dos gastos dessas entidades na despesa total do sistema previdenciário é particularmente insignificante – em torno de 1% em média no período 1971/1985. Apesar

---

(1) Utilizando critério mais amplo, Hélio Jaguaribe observa que, das 31.075.602 famílias com domicílio privado permanente – PNAD/1984 – 52,6% situam-se na faixa que vai da estrita miséria à estrita pobreza. Assim, 24,3% têm rendimentos de até 1 salário mínimo, 4% não têm qualquer rendimento e 24,3% têm rendimentos de 1 a 2 salários mínimos.

(2) Calsing, Elizen (1983). *"Dimensionamento e Caracterização da Pobreza no Brasil"*, Brasília, CNRH/UNICEF.

disso, os recursos destinados a elas foram reduzidos no período recente, como pode ser visto na Tabela I, dentro de uma lógica perversa de ajuste dos desequilíbrios financeiros do sistema previdenciário, cujo ônus recaiu sobre os beneficiários e assalariados.

TABELA I
Evolução das Despesas da LBA e FUNABEM

Anos	LBA			FUNABEM		
	Cr$ milhões 1985	Participação na despesa do SINPAS (%)	Taxa real de crescimento (%)	Cr$ milhões 1985	Participação na despesa do SINPAS (%)	Taxa real de crescimento (%)
1971	162.389	0,67	–	87.440	0,36	–
1972	172.164	0,58	6,02	78.095	0,26	-10,69
1973	182.265	0,51	5,87	84.954	0,24	8,78
1974	176.442	0,44	-3,19	81.620	0,20	-3,92
1975	211.192	0,43	19,69	91.986	0,19	12,70
1976	201.369	0,33	-4,65	118.960	0,20	29,32
1977	403.447	0,63	100,35	150.943	0,24	26,89
1978	565.297	0,79	40,12	206.234	0,29	36,63
1979	794.060	1,09	40,47	216.244	0,30	4,85
1980	952.237	1,28	19,92	289.006	0,39	33,65
1981	1001.010	1,30	5,2	335.764	0,43	16,18
1982	951.434	1,15	-4,95	306.829	0,37	-8,62
1983	730.769	1,04	-23,19	240.629	0,34	-21,58
1984	531.014	0,82	-27,33	180.019	0,28	-25,19
1985	542.581	0,80	2,18	174.051	0,26	-3,32

FONTE: Grupo de custeio do MPAS, balanços gerais do FPAS e balanços da LBA e da FUNABEM
INFLATOR UTILIZADO: IGP-DI.

A nível do governo federal, a baixa prioridade ao gasto em assistência social conferida pelo orçamento da União (apenas 0,06% daquele previsto para 1985) redundou na predominância de fontes alternativas de financiamento. Esta, aliás, é uma característica do perfil de financiamento da política social no pós-64: a diversificação das fontes, na medida em que os recursos tributários deixam de ser utilizados para financiar o gasto social. Os programas assistenciais passaram a ser financiados sobretudo por recursos do FAS, FINSOCIAL, além das contribuições previdenciárias incluídas

no FPAS (3), o que coloca algumas questões passíveis de discussão.

A primeira delas diz respeito a sua adequação ao financiamento da política de assistência social. Sobre as contribuições previdenciárias, por exemplo, sabemos que constituem um patrimônio dos trabalhadores e são, ao mesmo tempo, arcadas pelos trabalhadores contribuintes e pelos consumidores em geral, tendo usualmente efeitos redistributivos regressivos. Nesse sentido, pode-se questionar a "legitimidade" da expansão de programas assistenciais às suas custas, uma vez que a utilização de recursos tributários que provenham de um sistema fiscal progressivo para financiar tais programas parece ser o mais adequado tanto do ponto de vista da justiça social quanto dos objetivos de redistribuição de renda.

Um segundo tipo de questão diz respeito à ausência de transparência e controle público desses fundos de financiamento. Tal situação faz que a destinação dos recursos sofra injunções de ordem política ou mesmo da política econômica, como utilização clientelística dos recursos e conseqüente descontinuidade e imprevisibilidade quanto à liberação das parcelas previstas. Dos recursos de loterias do FAS, o MPAS recebeu 16%, 4% e 5% em 1983, 1984 e 1985, respectivamente, sem a distinção do que corresponde à área de assistência social, ficando a maior parcela com a SEPLAN (36,28%,39,58% e 47,83%, respectivamente). Segundo relatório da Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, o "exame das Exposições de Motivos encaminhado pela SEPLAN ao Senhor Presidente da República, sem a manifestação do MPAS em 1986, para a obtenção desses recursos revela que a maioria se refere a aplicações na área de assistência social".

A escassez e a diminuição de recursos para os programas assistenciais revelam, portanto, uma das faces da baixa prioridade conferida a essas ações no conjunto das políticas públicas.

Num quadro de parcos recursos financeiros, a fragmentação institucional existente – com a ausência de coordenação e controle dos programas – gera superposição em termos de objetivos e população-alvo desses programas, conferindo à política assistencial um tom de irracionalidade do ponto de vista das necessidades sociais. Nos programas da LBA e da FUNABEM já se pode constatar uma superposição de ações, que aparece indicada no Quadro II (ver página seguinte). A esses programas somam-se, a nível do governo federal, vários outros da mesma natureza.

A fragmentação, ao lado da ausência de integração e coordenação dos programas, parece ainda mais grave se se consideram os órgãos estaduais e municipais envolvidos na política de assistência social.Nesse quadro, torna-se difícil identificar qual é de fato a política de assistência social – orientação, diretrizes, conteúdo – e mesmo os programas, a não ser por um esforço de investigação órgão a órgão. Por outro lado, há possibilidades de que esteja sendo criada uma situação em que muitos são excluídos dos benefícios pela ausência de planejamento integrado e de recursos adequa-

---

(3) O **FAS** (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social) foi criado em 1974 para financiar projetos nas áreas de saúde, educação e cultura, previdência e assistência social, através de recursos oriundos da receita de loterias, orçamentos operacionais da Caixa Econômica Federal, dotações orçamentárias da União e de repasses ou financiamentos de origem interna e externa.
O **Finsocial** (Fundo de Investimento Social), criado em 1982 para financiar investimentos na área social, conta com recursos provenientes de contribuições das empresas sobre o faturamento e um adicional do Imposto de Renda.
O **FPAS** (Fundo de Previdência e Assistência Social) é um fundo constituído pelos recursos do sistema previdenciário-contribuições sociais, contribuições da União e outras receitas (patrimoniais, industriais e financeiras, de serviços de fiscalização, etc.).

QUADRO II
Quadro Ilustrativo da Duplicidade de Ações: LBA, FUNABEM

Entidades	Atividades Comuns	Objetivos	Clientela Comum
LBA	ASSISTÊNCIA AO MENOR: (Creches, Projeto ELO, Colônia de férias, Assistência Complementar)	– proporcionar ao pré-escolar carente desenvolvimento biopsicossocial;	**Crianças** de 0 a 6 anos cuja mãe trabalha fora
		– atender a menores na idade escolar com auxílios materiais	**Crianças** acima de 7 anos
FUNABEM	APOIO À FAMÍLIA/ /ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO: (Lares vicinais, creche-lar e lar domiciliar, creches tradicionais, subsídios à família)	– evitar o afastamento do menor e prevenir a dissolução da família, possibilitando o trabalho da mãe	**Menores** a partir 0 mês de idade
	ATENDIMENTO INSTITUCIONALIZADO (Creches tradicionais)	– possibilitar o trabalho da mãe e abrigar menores carentes, sem família, proporcionando a estes desenvolvimento integral	**Menores Carentes** e/ou abandonados e/ou órfãos (0-10/12 anos)
LBA	EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO	– capacitar a mão-de-obra, melhorando a renda familiar pelo trabalho formal e informal, desenvolvendo no meio rural a prática dotrabalho associativo, orientando o rurícola a aproveitar os recursos disponíveis do meio	**Adolescentes** e adultos carentes
FUNABEM	EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO (Atendimento em meio aberto)	– preparar o menor e a família para e pelo trabalho	**Menores Carentes** acima de 12 anos (além dos de conduta anti-social, que são os específicos da FUNABEM)
LBA	ASSISTÊNCIA AOS EXCEPCIONAIS	– prevenir deficiências, atuar precocemente e reabilitar os portadores de deficiências físicas, psíquicas e sociais	Portadores de deficiências (crianças e adultos)
FUNABEM	ATENDIMENTO AO EXCEPCIONAL	– reabilitar menores excepcionais e conceder recursos para construções e equipamentos	Menores excepcionais abandonados internados em hospital próprio

FONTE: Relatório da Comissão instituída pela portaria GM nº3764 de maio de 1986.

dos, ao mesmo tempo em que poucos usufruem de vários programas como uma estratégia de sobrevivência.

Além disso, há uma obscura rede de relações entre órgãos governamentais e entidades sociais dos mais diversos tipos na área assistencial. A atuação dos órgãos públicos, notadamente a LBA e FUNABEM, tem-se feito segundo a diretriz de repasse de execução dos serviços às entidades sociais através de convênios e subvenções. Há indicações de que nessas relações vigora um acordo tácito em que a ausência de controle por parte do setor público sobre a utilização dos recursos e a qualidade dos serviços prestados tem como contrapartida a insuficiência dos recursos públicos em relação aos custos dos serviços e o atraso em seu repasse. Ao mesmo tempo, não é raro encontrar a superposição de recursos repassados pelas diferentes esferas de governo a uma mesma entidade, a utilização clientelística e eleitoral desses recursos e mesmo a existência de entidades fantasmas.

Ao lado dos problemas de financiamento, superposição de programas e fragmentação institucional da política de assistência social, vários outros podem ser identificados, tais como a insuficiência de recursos humanos aliada a sua baixa remuneração e qualificação; o declínio da qualidade dos serviços; a ausência de mecanismos de controle e avaliação dos programas desenvolvidos, que se traduz no desconhecimento de seus impactos, assim como na multiplicação de experiências-piloto; a existência de concepções e práticas assistencialistas e/ou repressivas nas ações assistenciais. Nesse sentido, a política de assistência social, vista como forma de caridade pública, trata o indivíduo como assistido e perpetua sua condição de excluído.

Frente a tal situação da política de assistência social e num contexto de reconhecimento por alguns segmentos sociais da necessidade de resgatar a enorme dívida social acumulada no país, discussões e propostas têm-se feito sobre o reordenamento dessa política.

As grandes linhas, objeto de relativo consenso, que orientariam essa reestruturação seriam: definição das competências das diversas esferas de governo, com ênfase na descentralização e na necessidade de coordenar e integrar as ações; garantia de recursos financeiros suficientes e adequados; criação de mecanismos de participação do usuário nos processos decisórios. É muitas vezes enfatizada a necessidade de que tal reordenamento parta do pressuposto do direito social – base da cidadania –, implicando a formulação de programas com caráter preventivo, capazes de combater as causas das carências. Trata-se, portanto, de evitar a implementação de programas assistenciais, que eternizam a exclusão social e impedem o avanço do processo de extensão da cidadania plena.

Certamente, a política de assistência social pode ter um papel na superação da condição de pobreza de alguns indivíduos se for capaz de promover sua organização e participação, garantindo ainda o acesso ao trabalho, à renda e à utilização dos equipamentos sociais. Entretanto, na medida em que permaneça um estilo de desenvolvimento econômico e social excludente e concentrador, a pobreza se perpetuará enquanto característica desse "modelo". Nessa situação, a Assistência Social, mesmo reestruturada, continuará tendo um papel residual e paliativo no combate à pobreza.

Vários problemas identificados nas políticas sociais – em particular a de assistência social – assim como o reconhecimento da dramática situação social do país foram incorporados nos diversos documentos oficiais da Nova República em 1985. A área assistencial foi contemplada na estratégia de reordenamento da intervenção social do Estado, tanto na perspectiva de alteração da política assistencial no bojo das reformas das políticas sociais, quanto no campo dos programas de emergência.

É assim que o I PND da Nova República (Plano Setorial da Previdência Social) reconhece a necessidade de reestruturar a política de assistência social a partir da identificação de problemas nessa área, tais como: "níveis de atendimento insatisfatórios por parte das instituições de assistência e promoção social, por falta de suporte financeiro e inadequação das estratégias, processos e metodologias adotados; alta de integração e articulação programática, vertical e horizontalmente, por parte das instituições formais e não formais que atuam na área; inadequação do modelo adotado, cujas ações se processam de forma isolada da participação comunitária provocando o enfraquecimento da unidade familiar". Propõem-se estratégias e linhas programáticas que possibilitem a descentralização, a democratização, a integração de ações governamentais e comunitárias, assim como a configuração de programas com conteúdo preventivo. Na perspectiva de reordenamento da política assistencial, foi criada também – já em 1986 – uma Comissão de Apoio à reestruturação da assistência social a fim de avaliar a política existente e propor linhas de reformulação. Trata-se de um avanço relativo,

pois, como se sabe, a necessidade de avaliação sistemática dos programas implementados é imprescindível à formulação e redefinição dos conteúdos e mecanismos de operacionalização priorizados por qualquer política de intervenção na área social. E apesar de o I PND reconhecer a necessidade de profundas alterações na política assistencial, constataram-se, em 1985, abundância de propostas e ausência de medidas significativas.

No âmbito da LBA e da FUNABEM, houve a recorrência de problemas financeiros e organizacionais, identificados nos próprios relatórios das entidades. Ainda assim, reforçaram-se e expandiram-se ações pré-existentes, algumas delas inovadoras, tais como a transformação do Projeto Integrado de Atendimento à Criança – LBA/UNICEF no Programa Primeiro a Criança, implantado a partir de 1986, e o Projeto Pólos Comunitários, no âmbito da FUNABEM.

Nos programas de emergência, por outro lado, a área assistencial foi contemplada nos Programas de Prioridades Sociais – PPS-85 e PPS-86 –, tanto num sentido amplo (como nos programas de suplementação alimentar) quanto na destinação de recursos ao Reforço Alimentar ao Programa de Creches da LBA (PPS-85) e ao Programa Primeiro a Criança (PPS-86).

2. LBA (*)

A Legião Brasileira de Assistência – LBA foi criada em 28/08/1942 como parte do Programa Emergencial de Mobilização do Trabalho Civil em apoio ao esforço de guerra, tornando-se a primeira instituição de assistência social de âmbito nacional. Transformada em fundação em 27/05/1969 e vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974, a LBA passou a integrar o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, pela lei nº 6439, de 1º de setembro de 1977.

Por seu estatuto atual – decreto nº 83148 de 08/02/1979 –, a finalidade primordial da LBA é "promover, mediante o estudo do problema e o planejamento das soluções, a implantação e execução da política nacional de assistencia social, bem como orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executadoras dessa política" (art. 2º).

A população coberta por seus programas é formada por aqueles que, independentemente de sua vinculação com o SINPAS, encontram-se em situação de subemprego ou desemprego, os que têm poder aquisitvo insuficiente, ou ainda apresentam condições reduzidas de superar por seus próprios meios a situação de desfavorecimento em que se encontram.

Os programas desenvolvidos pela LBA em 1985 eram: **Assistência ao Menor** (compreendendo Creches Casulo, Projeto ELO, Colônia de Férias, Assistência Social Complementar, Projeto Integrado de Atendimento à Criança – LBA/UNICEF); **Assistência Social Geral** (Atendimento Básico à Família, Atendimento Comunitário,

(*) As informações e dados expostos a seguir estão baseados principalmente em relatórios anuais e documentos da própria LBA. Cabe observar nesse sentido a existência de vários problemas, tais como a ausência de informações detalhadas e completas e a falta e distorção dos dados, o que impossibilita a elaboração de séries gerais e confiáveis.

Domingos Comunitários (4), Assistência Social Complementar); **Nutrição Materno-Infantil** (Ações Integradas de Saúde, Promoção Nutricional, Programa de Complementação Alimentar); **Legalização do Homem Brasileiro** (Registro Civil, Assistência Judiciária); **Programa Nacional do Voluntariado**; **Educação para o Trabalho; Assistência aos Idosos, Assistência aos Excepcionais.**

O Quadro III (ver páginas 127 a 130) indica o ano de início, a população-alvo, os objetivos, as atividades, a forma de funcionamento e as fontes de recursos desses diversos programas.

(4) Apesar desse programa não constar do relatório da LBA de 1985, não foi possível verificar se foi de fato extinto.

QUADRO III
Programas da LBA

Programa	Sub-Programa	Início das Atividades	População Alvo	Objetivos	Atividades	Forma de Funcionamento	Fonte de Recursos
1. Assistência aos idosos	Creches Casulo	1977	– Crianças de 3 meses a 6 anos, cuja mãe trabalha fora do lar, reside na própria comunidade e possa participar do programa	– Proporcionar ao Pré- escolar carente um desenvolvimento bio-psico-social; – criar novas perspectivas para as famílias de baixa renda; – incentivar o comprometimento e participação da comunidade.	– Proporcionar às crianças: – cuidados médicos, odontológicos e nutricionais; – recreação e socialização às famílias: – assistência social e jurídica.	– Execução direta: desenvolvida pelo pessoal da própria LBA; – execução indireta: mediante convênios com outras entidades	– Recursos da LBA provenientes do FPAS, FAS, doações, convênios e mais recursos dos órgãos executores – Finsocial
	Elo	1979	– Menores carentes na faixa etária de 7 a 18 anos	– Desenvolvimento da sociabilidade e prevenção dos riscos da ociosidade	– Dentro de um processo social educativo, atividades: culturais, lazer, orientação pedagógica, iniciação ocupacional e reforço alimentar	– Execução direta – Execução indireta	– Recursos da LBA provenientes do FPAS, FAS, doações, convênios mais recursos dos órgãos executores
	Colônia de Férias	1978 (a título experimental)	– Clientes da LBA de 5 a 15 anos de idade	– Garantia de assistência à saúde, alimentação e lazer instrutivo no período em que estão afastados da escola	– Recreativas, esportivas, culturais, artísticas; – cuidados médicos e assistên-	– Execução direta: programa LBA/ /SAS/MPAS, desenvolvida pela própria LBA	– Recursos da LBA provenientes do FPAS, FAS, doações e convênios
	Assistência Social Complementar	1977	– Crianças carentes	– Satisfação de necessidades emergenciais de gravidade mais acentuada	– Concessão de benefícios concretos, em natureza ou espécie (ajuda financeira) entre os benefícios destacam-se aparelhos: Órtese e Prótese, uniformes e material escolar	– Execução direta: programa LBA/ SAS/MPAS desenvolvida pela própria LBA	– Recursos da LBA provenientes do FPAS, FAS, doações e convênios
	Projeto Intedo de atendimento a criança LBA/ /UNICEF	Dezembro 1983	– 0 a 6 anos	– Redução das altas taxas de mortalidade infantil através da integração de ações básicas de saúde, para a prevenção de desvios ou atrasos no desenvolvimento da criança	– Vigilância nutricionall Aleitamento materno Imunização controlada – Reidratação oral – Estimulação essencial	– Projeto executado através das creches Casulo, e das Unidades de apoio comunitário do PCA	– Recurso da LBA e UNICEF

2. Nutrição Materno Infantil	Programa de Complementação Alimentar (PCA)	1977	– Crianças de 6 a 36 meses – Gestates e Nutrizes	– Promover e proteger a saúde do agrupamento materno-infantil com ênfase em nutrição	– Distribuição de complementos alimentares – Execução de diversas atividades ligadas à área de saúde	– Execução direta provenientes do	– Recursos da LBA FPAS, FAS, doações e convênios
	Promoção Nutricional	1977	– Idem	– Idem	– Distribuição de leite em pó	– Idem	– Idem
	Ações Integradas de saúde	1979	– Idem	– Idem	– Atendimento médico-odontológico – Educação sanitária	– Executado pelos agente de saúde, recrutados nas próprias comunidades e treinados pela LBA	– Idem
3. Assistência Social Geral	Atendimento Básico à à Família	1977	– Comunidades e famílias carentes – Forte predominância de grupos formados por gestantes e nutrizes	– Elevação do padrão social da família num processo educativo que concorra para a melhoria dos aspectos de saúde, habitação, lazer, aimentação e socialização do núcleo familiar	– Motivar grupos de uma mesma comunidade, para discutir seus problemas e escolher alternativas de soluções mais viáveis	– Execução direta e execução indireta	– Recursos da LBA provenientes do FPAS, FAS, doações, convênios e mais recursos dos órgãos executores
	Atendimento Comunitário	1977	– Comunidades urbanas, periféricas e rurais	– Implantação e implementação de ações nas áreas de produção, saúde, educação, infraestrutura básica, lazer e organização institucional	– Organização e treinamento dos grupos – Mobilização dos recursos públicos e particulares, desenvolvendo ações de melhoria habitacional e saneamento básico – Atividades sócio-educativas – Culturais e recreativas	– Idem	– Idem
	Assistência Social Complementar		– Clientela geral da LBA	– Atenuar situações sócio-econômicas da gravidade acentuada	– Concessão de benefícios sob a forma de bens ou em espécies (ajuda financeira)	– Execução direta	– Recursos da LBA provenientes do FPAS, FAS, doações e convênios

QUADRO III (Continuação)

Programa	Sub-Programa	Início das Atividades	População Alvo	Objetivos	Atividades	Forma de Funcionamento	Fonte de Recursos
4. Educação para o Trabalho	– Suprimento de Necessidades Básicas – Qualificação Profissional	1977	– Clientela Carente adolescentes e Adultos	– Orientar e Habitar Pessoas na Produção de Bens de que Necessitam para Sobreviver – Qualificação Profissional – Melhor Ajustamento, Desempenho Social – Ampliar Visão das Relações do Trabalho e das Oportunidades Ocupacionais da Região	– Cursos Profissionalizantes – Grupos de Produção – Encaminhamento ao Mercado de Trabalho	– Programas da LBA/SAS/MPAS – Execução Direta – Execução Indireta: Mediante Convênios com outras Entidades	– Recursos LBA Provenientes do FPAS, FAS, Doações, Convênios e mais recursos dos Órgãos Executores
5. Legalização do Homem Brasileiro	Registro Civil	1974	– População Carente Crianças e Adultos	– Legalizar situação quanto ao Registro Civil: – Indireta: Acesso ao Serviços Previdenciários e a Rede de Ensino, a Regularização da situação Militar e Eleitoral, Identificação Profissional, etc – Regularizar Situação Conjugal	– Registro Civil: Nascimento – Óbitos – Casamentos/Memoriais – Segunda Via: Nascimento, Casamento e Óbitos	– Execução Direta	– Recursos LBA Provinientes do FPAS, FAS, Doações e Convênios
	Assistência Judiciária	1974	– Idem	– Acesso à Via Judiciária para a defesa de seus Direitos	– Ações, Famílias, Civis, Orfanológicas, – Consultas – Orientações	– Idem	– Idem
6. Assistência aos excepcionais		1978	– Crianças e Adultos	–Reabilitação do excepcional – Melhoria de suas condições físicas, psíquicas e sociais – Prevenir a deficiência – Prevenção da excepcionalidade – para o tratamento precoce de crianças até 3 anos		– Execução direta – Execução indireta	– Recursos da LBA provenientes do FPAS, FAS, doações e convênios e mais recursos dos órgãos executores

7. Assistência aos idosos	1974	– Maior de 60 anos ou adultos expostos a um acelerado processo de envelhecimento	– melhoria da qualidade de vida dos idosos e – O estímulo à atuação dessas pessoas como participantes do processo social	– Artística, culturais – Grupos de Produção – Cursos de iniciação profissional em diversas áreas: hortas, bordados, artesanato em geral	– Idem	– Idem
8. Programa Nacional do Voluntariado (Promav)	1979	– População e comunidades carentes	– Incentivar e orientar o trabalho participativo desenvolvendo o processo de de ação comunitária – Interiorizar as ações de assistência social promocional, gerando benefícios para a clientela e para as comunidades carentes, com substancial economia de custos para a LBA; – Estimular a integração da política social a níveis federal, estadual e municipal; – Mobilizar, treinar e fixar voluntários em ações dirigidas à população carente; – Articular e integrar recursos institucionais; – Captar e canalizar recursos financeiros, físicos e materiais	– Campanhas para angariar recursos – Implantação de núcleos e e grupos de voluntários – Distribuição de roupas, alimentos etc		– Recursos da LBA e comunidade

Quanto à população alvo, observa-se que os programas cobrem, além de famílias e comunidades carentes em geral, certos grupos específicos, que são o materno-infantil, menores até 18 anos, portadores de deficiência física e mental e idosos.

Em relação às atividades desenvolvidas, constituem uma ampla gama de ações: cuidados médico-odontológicos, ações básicas de saúde, assistência alimentar, concessão de benefícios em espécie e em dinheiro, atividades educativas, recreativas e de trabalho, formação profissional, assistência jurídica, entre outras.

No que diz respeito à produção dos serviços, os programas são desenvolvidos mediante equipamento próprio, constituído por centros sociais, postos de distribuição de alimentos e programação e por núcleos de voluntariado, ou através de convênios com outros órgãos públicos, empresas, entidades assistenciais e filantrópicas – a chamada execução indireta.

Quanto ao financiamento dos programas, observa-se que os recursos provêm do FPAS, FAS, FINSOCIAL, convênios, doações, assim como de outras entidades executoras que não a LBA, no caso da execução indireta.

Dada a importância da questão do menor, no Brasil, destacamos, a seguir, algumas características dos **programas para menores** na área da LBA, já que esse grupo está entre os prioritários nas suas atividades (5). Destaquem-se:

– aqueles destinados a promover o crescimento e desenvolvimento normais, que abrangem a população materno-infantil (0 a 6 anos). Estão incluídos aqui Creche Casulo, Projeto Integrado de Atendimento à Criança e Nutrição Materno-Infantil. As ações estruturam-se em três linhas principais: atendimento integrado em creche, ações básicas de saúde e distribuição de alimentos;

– aqueles que objetivam promover a integração social e prevenir a marginalidade de menores até 18 anos através de atividades sócio-educativas e produtivas, inclusive no período de férias escolares (Elo e Colônia de Férias);

– aqueles de atendimento a necessidades emergenciais de gravidade mais acentuada, através de entrevistas, orientação e concessão de auxílios em dinheiro ou espécie, tais como aparelhos de órtese e prótese, uniformes e material escolar (Assistência Social Complementar).

Além disso, o menor participa dos programas Educação para o Trabalho, que abrange a formação profissional, Assistência aos Excepcionais, que tem enfatizado a prevenção e tratamento precoce de crianças até 3 anos, Registro Civil e Assistência Jurídica.

O Quadro IV indica a evolução do número de beneficiários de alguns desses programas (6). Observa-se que:

– o número de crianças atendidas pelo programa Creche Casulo elevou-se sensivelmente no período 1977/84, declinando em 1985 (-17%). A maior parte dessas crianças encontrava-se na região Nordeste;

– há uma ligeira elevação do número de beneficiários do Projeto Elo entre 1980 e 1984, praticamente estagnado em 1985. Também nesse programa a clientela

---

(5) Tal agrupamento, que pode ser feito a partir das informações existentes, não significa que haja uma integração entre esses programas e, mesmo, uma clara definição de objetivos e prioridades.

(6) Os subprogramas Creche Casulo, Elo, Colônia de Férias e Assistência Social Complementar – objeto das observações a seguir – fazem parte do Programa de Assistência ao Menor. Cabe notar, em relação aos beneficiários, que não é possível conhecer seu número total por problemas de dupla contagem e mesmo pela existência de dados obscuros, como é o caso da Assistência Social Complementar, em que são somados indivíduos atendidos e benefícios concedidos.

esteve concentrada no Nordeste;

– há um acentuado aumento do número de crianças atendidas pelo programa Colônias de Férias de 1979 a 1982, declinando a partir de 1983, notadamente em 1985. A clientela tendeu a se concentrar nas regiões Sudeste e Nordeste;

– o número de beneficiários da Assistência Social Complementar declinou em 1982, voltou a crescer em 1983 e 1984 e diminuiu sensivelmente em 1985.

Nota-se, assim, que há em geral uma tendência à expansão dos beneficiários, exceto em 1985, quando ocorre um declínio.

QUADRO IV

Evolução do Número de Beneficiários do Programa Assistência ao Menor

Ano	Programas							
	Creche Casulo		Elo		Colônia de Férias		Assistência Social e Complementar	
	Número de Beneficiários	Taxa de Crescimento %	Número de Beneficiários	Taxa de Crescimento %	Número de Beneficiários	Taxa de Crescimento %	Número de Beneficiários	Taxa de Crescimento %
1977	21.280							
1978	149.509	602,58						
1979	169.139	13,13			600			
1980	280.591	65,89	95.207		10.500	1.650,00		
1981	323.259	15,21	96.594	1,46	181,156	1.625,30	1.036.222	
1982	467.392	44,59	102.501	6,12	253.433	39,90	992.430	-4,23
1983	908.302	94,33	113.788	11,01	250.520	-1,15	1.388.191	39,88
1984	1.015.037	11,75	116.590	2,46	214.584	-14,34	1.646.489	18,61
1985	838.560	-17,39	115.726	-0,74	160.264	-25,31	880.145	-46,54

A evolução dos gastos do Programa Assistência ao Menor, que pode ser vista no Quadro V indica, a partir de 1983, uma queda acentuada dos gastos dos Projetos de Colônia de Férias e Assistência Social Complementar. As despesas com o projeto Elo caem muito, até 1984, sofrendo reduzida elevação em 1985. As referentes à Creche Casulo só reram uma queda acentuada em 1984 e relativamente pequena em 1985.

Tal comportamento dos gastos, associado a uma expansão significativa dos beneficiários, levou a um declínio acentuado dos gastos "per capita" desses programas no período recente, pois mesmo quando houve expansão dos recursos, esta ocorreu a uma taxa menor que a dos beneficiários. Apenas em 1985 houve uma melhora relativa, que pode ser atribuída à queda no número de beneficiários. Isso indica que a expansão

dos serviços tem-se feito em detrimento da qualidade de atendimento (7).

QUADRO V
Evolução dos Gastos do Programa Assistência ao Menor

Ano	Creche Casulo			Elo		
	Cr$ Milhões 1985	Taxa Real de Crescimento %	Média Real Per Capita (Cr$ 1.000)	Cr$ Milhões 1985	Taxa Real de Crescimento %	Média Real Per Capita (Cr$ 1.000)
1980	91.758	50,46	327,02	8.391		
1981	104.878	14,30	324,60	8.411	0,24	
1982	111.043	5,88	237,58	8.634	2,65	84,23
1983	119.730	7,82	131,82	5.605	-35,08	49,26
1984	78.568	-34,38	74,40	2.161	-61,45	18,54
1985	77.417	-1,46	92,32	2.348	8,65	20,65

FONTE: Inflator Utilizado: IGP – DI.

Ano	Colônia de Férias			Assistência Social e Complementar		
	Cr$ Milhões 1985	Taxa Real de Crescimento %	Média Real Per Capita (Cr$ 1.000)	Cr$ Milhões 1985	Taxa Real de Crescimento %	Média Real Per Capita (Cr$ 1.000)
1980	218			(1)		
1981	3.946			(1)		
1982	4.091	3,67	16,14	43.142		43,47
1983	2.755	-32,66	11,00	13.443	-68,84	9,68
1984	1.016	-63,12	4,73	8.011	-40,41	4,87
1985	976	-3,94	6,09	4.279	-46,59	4,86

(1) Não Disponível.

Por outro lado, pode-se observar a larga preponderância da execução in-

(7) Segundo o relatório da Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, de 1978 – ano de mais alta taxa de gasto "per capita" – para 1986 observa-se uma redução de pelo menos 2/3 do valor do gasto "per capita" transferido pela LBA ao Programa de Creches.

direta na produção dos serviços. O Quadro VI indica para a Creche Casulo e o Projeto Elo a participação das execuções direta e indireta na população beneficiada e nos recursos financeiros dispendidos. No período 1981/1985, a execução indireta do Programa Creche Casulo teve uma participação média de cerca de 89%, refentes a gastos e atendimento, enquanto que no Projeto Elo a participação média foi de 60% quanto aos gastos e 53% referentes ao atendimento.

QUADRO VI
Participação das Execuções Direta e Indireta na Creche Casulo e Projeto Elo (%)

Ano	Creche Casulo				Projeto Elo			
	Execução Direta		Execução Indireta		Execução Direta		Execução Indireta	
	Beneficiários	Recursos	Beneficiários	Recursos	Beneficiários	Recursos	Beneficiários	Recursos
1981	9	8	91	92	42	34	58	66
1982	4	8	96	92	25	29	75	71
1983	21	23	79	77	42	73	58	27
1984	16	5	84	95	53	42	47	58
1985	5	9	95	91	36	56	64	44

Os programas para menores, no âmbito da LBA, atingem crianças e adolescentes carentes mas que vivem em situação regular com suas famílias. Os menores carentes, abandonados, em situação irregular, ou infratores já submetidos a sentença judicial, são assistidos pelos programas do sistema FUNABEM – FEBEM's, objeto do próximo ítem.

3. FUNABEM

Em 1964, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), pela lei nº 4513, de 01/12, sendo extinto o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), instituição encarregada do atendimento ao menor desde 1941. Vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974, a FUNABEM passou a integrar o SINPAS em 1979.

Por seu estatuto (8), tem como finalidade "promover, mediante o estudo do problema e o planejamento das soluções, a execução da política nacional do bem-estar do menor, orientando, coordenando e fiscalizando as entidades executoras dessa política" (art. 2º), sendo reiterado seu papel prioritariamente normativo e planejador.

A **área de atuação** da FUNABEM e das FEBEM's refere-se a crianças na

(8) Aprovado pelo decreto nº 83.149, de 8 de fevereiro de 1979, sofrendo modificações parciais posteriormente.

faixa etária de 0 a 18 anos que se encontram em situação de carência, abandono, irregularidade ou conduta infracional. É de se destacar, desde logo, a margem de superposição de intervenção com a LBA. Mais grave, entretanto, é a questão da relação entre menores carentes/abandonados e infratores. Além de esse sistema ter-se caracterizado, como veremos, pela indiscriminação desses dois segmentos, tendendo a tratá-los no mesmo regime de internação, em geral em enormes unidades, a própria situação do menor infrator constitui problema até hoje insuperável, dadas as restrições impostas pelos Juizados de Menores, que detêm de fato o poder de indicar as medidas a serem tomadas em cada caso. A prática tem sido, como se sabe, a de optarem os juízes pela internação, muito embora o Código de Menores contemple outras medidas mais adequadas a um trabalho preventivo, desinstitucionalizado.

Do ponto de vista da **execução**, a Política Nacional de Bem-Estar do Menor é de responsabilidade da intervenção direta da FUNABEM e, indiretamente das FEBEM's e de entidades particulares, através de convênios.

A ação direta da FUNABEM é exercida através do Centro de Educação do Menor (CEDEM), que atende menores carentes, abandonados e infratores de ambos os sexos, de 6 a 18 anos, em regime de internato, semi-internato e externato. Fazem parte do CEDEM 14 unidades educacionais oficiais (11 no Rio de Janeiro e 3 em Minas Gerais), 1 creche e 1 hospital (Rio de Janeiro), além de 7 unidades educacionais da rede particular mantidas através de convênios com a FUNABEM. O Quadro VII indica o número de menores atendidos nas unidades do CEDEM no período recente:

QUADRO VII

Número de Menores Atendidos nas Unidades de Atendimento ao Menor do CEDEM (1)

Ano	Número de menores atendidos nas unidades de atendimento		
	Total	Unidades Próprias	Unidades Conveniadas
1982	4.292	2.788	1.504
1983	4.138	2.740	1.398
1984	4.138	2.747	1.391
1985	4.020	2.750	1.270

FONTE: SRCM – EDA-1.

(1) Os menores que estão em "Unidades de Apoio", isto é, clínicas e hospitais, não foram incluídos.

Os Quadros VIII, IX e X permitem observar que a maior parte dos menores – cerca de 60% em média, no período 1983-85 – são carentes, e apenas cerca de 21% infratores. Tal situação parece se reproduzir a nível das FEBEM's.

A predominância de menores carentes e abandonados conforma um dos mais graves problemas que afetam o sistema FUNABEM-FEBEM's: a internação conjunta de menores carentes e infratores, em unidades muito grandes, incapazes de implementar, para uns e outros, políticas de caráter preventivo, educacional, integrador – a par, como se sabe, de dificuldades tais como a de efetivamente reservar à FUNABEM as funções normativas que deveria deter, transferindo aos Estados a execução da política do menor. A inexistência de vinculação institucional entre

QUADRO VIII

Situação Social dos Menores Atendidos pelas Unidades de Atendimento

1985

a) Números Absolutos

Unidades de Atendimento ao Menor	Situação Social dos Menores, Segundo o Ano de Observação											
	1983				1984				1985			
	Total de Menores no Ano	Situação Social			Total de Menores no Ano	Situação Social			Total de Menores no Ano	Situação Social		
		Autor de Infração Penal	Carente	Abandonado		Autor de Infração Penal	Carente	Abandonado		Autor de Infração Penal	Carente	Abandonado
Recepção e Triagem	631	403	212	16	701	421	259	21	808	514	276	18
Permanência	3.507	361	2.417	729	3.437	483	2.237	717	3.212	471	2.159	582
Total	4.138	764	2.629	745	4.138	904	2.496	738	4.020	985	2.435	600

FONTE: SRCM – EDA-1.

QUADRO IX

Situação Social dos Menores Atendidos pelas Unidades de Atendimento

1985

b) Números Relativos

1 – Porcentagem em Relação ao Total do Ano

Unidades de Atendimento ao Menor	Situação Social dos Menores, Segundo o Ano de Observação											
	1983				1984				1985			
	Total de Menores no Ano	Situação Social			Total de Menores no Ano	Situação Social			Total de Menores no Ano	Situação Social		
		Autor de Infração Penal	Carente	Abandonado		Autor de Infração Penal	Carente	Abandonado		Autor de Infração Penal	Carente	Abandonado
Recepção e Triagem	15,25	9,74	5,12	0,39	16,94	10,18	6,26	0,50	20,10	12,79	6,87	0,45
Permanência	84,75	8,72	58,41	17,62	83,06	11,67	54,06	17,33	79,90	11,71	53,70	14,48
Total	100,00	18,46	63,53	18,01	100,00	21,85	60,32	17,83	100,00	24,50	60,57	14,93

FONTE: SRCM – EDA-1.

QUADRO X

Situação Social dos Menores Atendidos pelas Unidades de Atendimento

1985

b) Números Relativos

2 – Porcentagem em Relação ao Total de Cada Unidade no Ano

Unidades de Atendimento ao Menor	Situação Social dos Menores, Segundo o Ano de Observação											
	1983				1984				1985			
	Total de Menores no Ano	Situação Social			Total de Menores no Ano	Situação Social			Total de Menores no Ano	Situação Social		
		Autor de Infração Penal	Carente	Abandonado		Autor de Infração Penal	Carente	Abandonado		Autor de Infração Penal	Carente	Abandonado
Recepção e Triagem	100,00	63,87	33,60	2,53	100,00	60,06	36,95	2,99	100,00	63,61	34,16	2,23
Permanência	100,00	10,29	68,93	20,78	100,00	14,05	65,09	20,86	100,00	14,66	67,22	18,12

FONTE: SRCM – EDA-1.

FEBEM's e FUNABEM obstaculizou, por exemplo, a implementação da diretriz do MPAS, para 1985, de estimular a descentralização e, particularmente, a municipalização do atendimento. Onde isso ocorreu, deveu-se precipuamente a decisões políticas dos próprios governos dos Estados, como foi o de São Paulo. Por tal razão, é imprescindível fazer referência a essa experiência.

Obedecendo a diretrizes programáticas, a política estadual de atenção ao menor previa, desde 1983, a descentralização do atendimento, o reforço estatal às iniciativas comunitárias e a permanência da criança e do adolescente junto à própria família e comunidade. Na sua implantação, essas diretrizes concretizaram-se obedecendo a três parâmetros básicos:

– a **separação** entre menores infratores (internados por sentença judicial) de menores carentes e abandonados;

– a **desinternação** e a **não internação** dos últimos, enfatizando a convivência com a família;

– a **descentralização** do atendimento, aproximando os menores internados e/ou em processo de desinternação de sua região de origem e **municipalizando** os programas.

Do ponto de vista técnico-administrativo, essa política desenvolveu-se através:

– da criação, em 1984, do Instituto de Assuntos da Família (IAFAM), responsável pela orientação social às famílias e pela concessão direta de auxílios financeiros;

– da redefinição das funções da Secretaria da Promoção Social e da FEBEM, a primeira responsabilizando-se pela elaboração e execução da política relativa aos menores carentes e abandonados, a segunda com responsabilidade exclusiva sobre menores com conduta infracional;

– da desativação dos grandes internatos do interior, que abrigavam crianças da capital, transformando-os em projetos comunitários municipais.

Assim, em 1985 o IAFAM já prestava apoio técnico e financeiro a 952 famílias e a 3.133 menores (em 1986, elevaram-se para 2.405 e 8.074, respectivamente). O apoio financeiro consiste em valor que varia de 1/3 a 1/10 do salário mínimo por criança, podendo ser suplementado em mais 1/4 de salário mínimo em casos excepcionais. Em 1986, a média era de 1 salário mínimo por família de 3 crianças, privilegiando famílias que tinham rendimentos de até 2 salários mínimos. Por outro lado, até maio de 1986 foram desativadas todas as unidades de atendimento que a FEBEM mantinha no interior, destinadas a carentes e abandonados. Desinternados, esses menores foram transferidos para regiões de origem e passaram a integrar os projetos municipalizados, em meio aberto e junto às suas famílias, através de programas sócio-educativos, de lazer, alimentação e profissionalização (em convênios com as Prefeituras e organizações comunitárias), projetos agora de responsabilidade da Secretaria da Promoção Social, e não mais da FEBEM. Para 1986/1987, a meta é iniciar a desinternação das Unidades Educacionais da Capital.

No que respeita a menores submetidos a sentença judicial, a FEBEM põe em movimento outras formas de atendimento, tais como casos de semi-liberdade e liberdade assistida, além do regime de contenção. O programa de Liberdade Assistida consiste no acompanhamento e na orientação de menores com sentença judicial, em regime de liberdade, auxiliando-os em sua readaptação e reintegração social. O atendimento abrange colocação profissional, orientação familiar e individual, obtenção de moradia em pensionato e acesso a serviços sociais públicos (escolas, centros de saúde, etc.). A meta é sua reestruturação em proporções menores, desenvolvendo metodologia

específica para o tratamento do problema infracional.

A avaliação global da política paulista para o menor ainda está por se fazer. Entretanto, resultados positivos já podem ser identificados. A forte tendência de enfatizar a questão do menor no âmbito do complexo familiar, embora ainda se defronte com dificuldades, parece responder a uma estratégia mais ampla e global de tratamento do problema, principalmente buscando evitar a "produção social do abandono", isto é, a ruptura dos laços familiares pela prática da internação e distanciamento físico e regional (Estudos da FEBEM – SP apontavam que, em média, 80% dos menores que eram internados possuíam famílias, e entretanto 80% dos que saíam, já na faixa de 19 a 21 anos, perdiam os vínculos familiares anteriores ao internamento).

É certo que esse processo enfrenta muitas dificuldades, que vão desde as resistências locais aos programas municipalizados até os obstáculos que as famílias encontram para garantir o acesso à escola ou ao atendimento médico a seus filhos, mesmo recebendo auxílio financeiro. Porém, esta experiência estadual poderá indicar, no futuro próximo, possibilidades concretas de se praticar no país uma efetiva política do menor, calçada em princípios humanitários, educativos e preventivos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil carece de uma política de assistência social, já que os numerosos e variados programas públicos de caráter assistencial compõem uma situação complexa e caótica. O ano de 1985 não viu romperem-se os mais graves obstáculos à definição e efetivação daquela política, muito embora tenha aumentado de intensidade e ampliado o âmbito do debate sobre a questão, no contexto das discussões sobre a Política Social e sua reestruturação.

Entre todas as dificuldades, uma não menos grave parece ser a inexistência de um órgão, conselho ou o que quer que seja capaz de elaborar a política assistencial, a nível nacional, estabelecendo diretrizes, metas, e procedendo à almejada descentralização. Uma tese embrionária, que ganhou corpo no início daquele ano – a criação de um ministério específico para esta área, incorporando a LBA e a FUNABEM – felizmente não foi levada a cabo: na falta de uma reforma administrativa profunda e de mecanismos eficazes de racionalização e integração das múltiplas e sobrepostas intervenções públicas na área assistencial, a criação de um novo ministério dificilmente romperia com a conhecida tradição de se superpor mais um órgão a esse irracional universo dos programas e da burocracia existentes, possivelmente incapaz, como costuma ser, de enfrentar as sólidas resistências das práticas clientelísticas ou da inércia da rede de programas.

A estratégia em 1985 parece ter sido, enfim, a de destacar alguns dos programas assistenciais incluídos no Programa de Prioridades Sociais, levando-os a dinamizar-se. Na prática, a prioridade tem sido dada à criança, prenunciando quiçá uma centralização dos programas específicos da assistência social neste grupo.

Capítulo IV

A POLÍTICA EDUCACIONAL

A POLÍTICA EDUCACIONAL

O resgate e a análise das diretrizes e ações que passaram a nortear a política educacional no ano de 1985, no contexto da Nova República, em princípio constituem tarefa com limites impostos pela própria dinâmica da realidade social.

A conjuntura que se implanta em 1985, calcada numa herança de 21 anos de governos anti-democráticos, profundamente marcados pelo autoritarismo com decisões centralizadas e circunscritas a gabinetes governamentais, depara-se com graves e agudizantes problemas dos quais a crise educacional é apenas um exemplo.

Assim, abordar os novos rumos imprimidos à Educação no processo de construção democrática com base em apenas um ano dessa nova e complexa conjuntura, significa muito mais sistematizar problemas, debates e tendências, do que avaliar metas e resultados.

Alguns marcos, porém, já podem ser registrados, como a regulamentação da emenda Calmom, aumentando os percentuais sobre os recursos orçamentários destinados ao financiamento da Educação – malgrado seu caráter polêmico e o curto período de sua implementação. Cite-se também o desmembramento da política cultural, que passa a ser de competência do recém-criado Ministério da Cultura, circunscrevendo as funções do Ministério da Educação às políticas referentes aos quatro níveis de ensino, de modo a inserir-se este órgão gestor no contexto das reformas político-administrativas que vêm sendo esboçadas.

Num plano mais geral constitue meta prioritária da Nova República a oferta de escola pública, universal e gratuita para todas as crianças na idade de 7 a 14 anos, bem como a garantia da permanência dos alunos na escola durante todo o período da educação fundamental (I PND/NR). Objetivando esta meta, em 1985 criou-se o Programa Educação para Todos (PET), ampliou-se a distribuição da merenda escolar e reformulou-se a política do livro didático. Ainda visando à educação básica, criou-se a Fundação Educar, no lugar do antigo Mobral. Com relação aos demais níveis de ensino, o Ministério da Educação formou comissões compostas por especialistas dos diversos níveis e de representantes de instituições da sociedade civil, com vistas a esboçar as no-

vas diretrizes das políticas setoriais. Dessas comissões, sobressaiu e alcançou maior repercussão política a Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior, devido às controvérsias das propostas por ela esboçadas e à própria forma de arregimentação de seus membros.

No processo de abertura democrática que precedeu 1985, é importante frisar o papel dos educadores, organizados em diversas instituições da Sociedade Civil, que pressionaram os poderes públicos e outras forças políticas no sentido da construção de uma nova ordem educacional.

No início dos anos 80 foram retomadas as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), e em outubro de 1974, na III CBE, os educadores reunidos em Niterói, sintetizando os resultados daquele encontro, assinalaram a posição da categoria com relação às diretrizes de uma nova política educacional num manifesto enviado ao então candidato à presidência da República Tancredo Neves.

As Associações de Docentes dos diversos estabelecimentos de ensino Superior do País e, a nível nacional, a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – ANDES, tiveram também forte participação na década, no esforço por se democratizar a gestão das universidades e, ainda no governo Figueiredo, como grupo de pressão para a aprovação da Emenda Calmon.

A nível paragovernamental, como conseqüência das novas administrações estaduais iniciadas em 1983 (eleitas pelo voto direto), os Secretários Estaduais de Educação organizam-se através do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação do Brasil (CONSEB), passando a pressionar o governo central para incluir, no processo de descentralização das decisões, alcançar mais verbas e maior autonomia na gestão das políticas setoriais.

No contexto atual, parecem ampliar-se as possibilidades de canalização das forças democráticas para uma política educacional que atenda aos anseios e necessidades populares no setor. Exemplo disso foi a tentativa de mobilização nacional no "Dia D da Educação", evento promovido em setembro de 1985 pelo então Ministro Marco Maciel – embora não haja indicações de que as análises e sugestões dadas pela população tenham sido aproveitadas. Avança também, no mesmo ano, a nova legalização da União Nacional dos Estudantes (UNE), desativada pelos governos militares nos anos 60. No bojo da movimentação da sociedade civil, e particularmente do campo educacional, alguns temas revelam-se polêmicos, como a formulação e gestão descentralizada das políticas, presente nas discussões sobre a municipalização do ensino.

Nas páginas seguintes, procurou-se retratar as condições e problemas de cada nível de ensino (pré-escola; 1º, 2º e 3º graus), o financiamento da educação e alguns outros pontos importantes da conjuntura educacional – para tanto recorrendo a breves retrospectivas capazes de facilitar a apreensão das novas tendências já aqui esboçadas.

1 – OS NÍVEIS DE ENSINO

1.1 – Pré-Escola

Em 1985 não foi identificada nenhuma medida de impacto com relação a reorientações para a política de atendimento ao pré-escolar. No entanto, no Programa de Prioridades Sociais Básicas, iniciado naquele ano, já se apontava a pré-escola como um serviço social essencial.

A importância que tem assumido este nível de ensino nos anos recentes e sua paulatina assunção pelos poderes públicos, sobretudo na instância municipal, justificam a inclusão de informações a seu respeito neste relatório.

1.1.1 – A Pré-Escola nos Termos da Legislação

A emenda constitucional nº 1 de 1969 e a Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus (5692/71) estabeleceram o início da escolaridade obrigatória para crianças com idade mínima de 7 anos. Sobre a escolarização das crianças na faixa de 0 a 6 anos, o texto da Lei 5692/71 (parágrafo 2º do artigo 19) diz apenas o seguinte: "Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam convenientemente educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes".

É facilmente observável o caráter ambíguo da lei: ao indicar a questão, torna-a relevante, mas não institui a obrigatoriedade do atendimento às crianças com idade pré-escolar, o que permite compreender a ausência de uma política nacional de educação para esta faixa etária. A questão tem motivado reivindicações de alguns setores da sociedade civil (particularmente o movimento das mulheres que lutam pela obrigatoriedade da educação pré-escolar) e também tem sido tema de preocupação dos educadores brasileiros, na própria reconceituação da pré-escola, que no seu entender deveria incluir a possibilidade de acesso à escola a toda criança com idade inferior a 7 anos.

De modo geral e na prática educacional, o conceito de pré-escola é tomado como similar ao de creche. Como creche, porém, deve ser entendida "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" (Rosemberg, 1985).

Por sua vez, "a pré-escola, como o 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" (Rosemberg, 1985).

1.1.2 – Organização do Atendimento à Criança Pequena

O atendimento à criança na faixa etária de 0 a 6 anos é realizado por creches e pré-escolas públicas e da rede privada, a qual mantém sistemas de atendimento às crianças de baixa renda, seja através de instituições filantrópicas ou assistenciais em convênio com o poder público, seja com as chamadas "creches de empresas" destinadas aos filhos dos empregados, cumprindo a obrigatoriedade estipulada na legislação trabalhista.

Ao nível do atendimento público existem as pré-escolas e creches vinculadas a uma rede oficial (federal, estadual ou municipal), além de creches mantidas pelo poder público destinadas aos filhos de seus funcionários.

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 (LBA), vinculada ao Ministério da Previdência 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 das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM's), de forma direta ou por meio de convênios com entidades particulares, e o antigo MOBRAL, 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 equivalentes).

Um dos principais problemas apontados por educadores que se dedicam à questão da pré-escola é o da 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.

1.1.3 – Evolução do Atendimento Pré-Escolar

Como conseqüência da referida falta de integração, temos a precariedade dos dados sobre a escolaridade propriamente dita (início da freqüência à pré-escola, horário de funcionamento, atividades oferecidas, etc), bem como a pulverização dos registros fora dos órgãos oficiais de educação (pouco se sabe sobre o atendimento realizado pelas empresas, por exemplo) e as diferenças de procedimentos e critérios dos órgãos públicos federais responsáveis pela coleta e processamento dos dados – a FIBGE e o SEEC/MEC.

Enfatiza-se, assim, a necessidade da organização de um registro oficial rigoroso, que permita às instituições de pesquisa um diagnóstico adequado da situação – além de se constatar a ausência de uma política educacional efetiva para esse nível de ensino, estampada pela insuficiência da rede pré-escolar oferecida pelo poder público.

É inegável, no entanto, que ocorreu um expressivo crescimento da oferta de vagas no período 1973/1984, quando o número de matrículas aumentou em cinco vezes. O crescimento mais acentuado registrou-se nas regiões Norte e Nordeste; a menor taxa de crescimento foi a do Sudeste, possivelmente por ser a região que contava com a maior rede pública/privada de estabelecimentos (Tabela I).

Por outro lado, em termos de participação de cada região no total de matrículas, verificamos que o Sudeste mantém larga predominância, apesar de ter registrado uma queda de 63,4% em 1973 para 41,1% em 1984; a segunda região em participação é o Nordeste, que cresceu de 17,8% para 34,5% no período (Tabela II).

É importante observar ainda que o aumento das matrículas da pré-escola deu-se fundamentalmente na rede pública municipal de ensino, cuja participação cresceu 13,1% ao longo desses anos, ao passo que a rede federal teve uma ampliação de apenas 2,3% e a estadual decresceu 5,3%. O desenvolvimento das escolas municipais foi acompanhado pelo decréscimo de 0,1% da participação da rede particular, que se processou a partir do início dos anos 80 – seguindo uma tendência registrada nos demais graus de ensino, relacionada aos efeitos da recessão econômica nos níveis de emprego e salários. De toda forma, a rede particular ainda apresenta uma alta participação no total das matrículas da pré-escola – 34% em 1984 (Tabela III).

TABELA I

Crescimento das Matrículas da Pré-Escola – Brasil e regiões

Anos	Brasil	Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
1973	100	100	100	100	100	100
1975	113	111	116	111	119	122
1977	156	163	174	147	163	196
1979	240	349	312	217	209	329
1981	309	578	443	261	268	461
1983	417	887	650	319	423	676
1984	500	1.128	971	324	497	849

FONTE: MEC/SEEC.

NOTA: 1973 nº de matrícula:

Brasil	498.824
Região Norte	11.299
Região Nordeste	88.683
Região Sudeste	316.515
Região Sul	62.236
Região Centro-Oeste . . .	20.091

TABELA II

Participação das Regiões nas Matrículas da Pré-Escola

Anos	Brasil		Regiões				
	Número Absoluto	%	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
1973	498.824	100	2,3	17,8	63,4	12,5	4,0
1977	780.048	100	2,4	19,8	59,8	13,0	5,0
1984	2.492.901	100	5,1	34,5	41,1	12,5	6,8

FONTE: MEC/SEEC.

Quanto à taxa de atendimento da pré-escola, embora ela tenha registrado um aumento realmente expressivo – de quase cinco vezes no período 1970/1985 – ainda se mantém muito baixa – 10,4% em 1985 (Tabela IV). Isso mostra a precariedade da cobertura na medida em que 90% das crianças na faixa etária em questão se encontra fora da escola.

Pela distribuição das matrículas por idade, pode-se ver que a oferta de vagas concentra-se basicamente na faixa de 5 anos e mais (75,9% em 1984, segundo a Tabela V), ou seja, aquela que se aproxima da faixa de obrigatoriedade escolar.

TABELA III

Participação das Redes no Total das Matrículas da Pré-Escola – BRASIL

Anos	Total		Federal	Estadual	Municipal	Particular
	Nº Absoluto	%				
1973	498.824	100	0,6	32,2	23,1	44,1
1977	780.048	100	0,5	26,4	26,0	47,1
1984	2.492.901	100	2,9	26,9	36,2	34,0

FONTE: MEC/SEEC.

TABELA IV

Crescimento da População – Crescimento das Matrículas

Anos	(A) População de 0 a 6 anos		(B) Matrículas na Pré-escola		Taxa de Atendimento (B/A)
	Nº Absoluto	Índice	Nº Absoluto	Índice	
1970	16.588.546	100	374.267	100	2,3
1977	20.379.986	123	780.048	208	3,8
1979	21.607.168	130	1.198.104	320	5,5
1981	21.994.879	133	1.543.822	412	7,0
1983	23.266.679	140	2.084.109	557	9,0
1985	23.618.510	142	2.466.122*	659*	10,4*

FONTE: FIBGE-PNAD 77/79/81/83/85; FBGE - CENSO 70; MEC/SEEC.
(*) Projeção MEC/SEEC.

TABELA V

Distribuição das Matrículas da Pré-Escola, por Idade – BRASIL

Ano	Total		-3	3	4	5	6	+6
	Nº Absoluto	%						
1973	498.824	100	1,5	5,9	18,7	32,7	41,2	–
1977	780.048	100	2,5	8,1	19,5	31,2	34,5	4,2
1984	2.492.901	100	2,2	6,0	16,4	29,8	36,1	9,5

FONTE: MEC/SEEC.

A análise da Tabela VI indica acentuada desigualdade de atendimento entre as diferentes classes de renda. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste verificamos que praticamente a metade das crianças atendidas pertence a famílias de maior renda (acima de 5 salários-mínimos). Por outro lado, nas regiões Norte e Nordeste observa-se uma distribuição mais homogênea: o Nordeste apresenta a mais alta taxa de atendimento (48,6%) às crianças de famílias de baixa renda (situadas na classe de até 2 salários-mínimos) (Tabela VI).

TABELA VI

Distribuição Percentual do Atendimento às Crianças de até 6 Anos, por Classes de Rendimento Mensal-familiar nas Diferentes Regiões

Faixas de Rendimento	Regiões					
	Norte	Centro Oeste	Sul	Nordeste	Sudeste	Brasil
Até 1 S. M.	8,77	8,74	7,27	22,98	4,65	11,59
De 1 a 2 S. M.	20,88	17,42	16,39	25,75	12,20	17,91
+ de 2 S. M.	37,12	28,78	33,72	28,28	32,57	31,19
+ de 5 S. M.	31,06	43,86	42,18	20,99	48,53	37,48
Sem rendimento	1,13	0,65	0,39	1,43	1,28	1,20
Sem declaração	1,03	0,55	0,04	0,56	0,77	0,62
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: ROSEMBERG, Fúlvia et alii. **Creches e pré-escolas.** São Paulo, Nobel/Conselho Estadual da Condição Feminina, 1985.

1.1.4 – Propostas Atuais

Nos últimos anos foram divulgados vários documentos com diagnósticos e recomendações sobre creches e pré-escolas. Um deles, elaborado pelo Conselho Estadual da Condição Feminina do Estado de São Paulo, explicita uma série de princípios e objetivos quanto à educação da criança de 0 a 6 anos, incorporando as posições gerais defendidas pelos vários movimentos e entidades envolvidos com a questão. A educação da criança pequena é colocada como dever do Estado e de toda a sociedade (e não apenas da família); a utilização de creches e da rede pré-escolar constitui um direito da mulher, particularmente da mulher trabalhadora, que necessita dos equipamentos educacionais coletivos como forma de guarda e educação da criança pequena fora de casa.

Dessa forma, propõe-se uma política integrada para a educação pré-escolar, que garanta a coerência de atuação dos diferentes órgãos, evite a atual dispersão de recursos por inúmeros programas e organize as funções de modo a eliminar sobreposição de atendimento em alguns setores e lacunas em outros.

Propõe-se ainda a revisão da legislação trabalhista, de forma a tornar mais efetiva a obrigatoriedade das empresas de manterem berçários, e mais rigoroso, o sistema de fiscalização.

O Estado deve garantir mecanismo adequado de financiamento para o atendimento a essa faixa etária.

No I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, para o período 1986/89, as questões da pré-escola e da creche são mencionadas, no contexto dos requisitos para o desenvolvimento social. Nesse sentido, o governo firma o compromisso de ofertar creches e serviços de acompanhamento de crianças em idade pré-escolar, no conjunto daqueles serviços essenciais, indispensáveis e correlatos ao direito ao trabalho.

1.2 – O Ensino de 1º Grau

No contexto da orientação social da política de desenvolvimento, o governo da Nova República, ao afirmar os direitos sociais intrínsecos à cidadania e, portanto, de caráter universal, propõe-se a assegurar a educação básica, completa, de oito anos, a todas as crianças entre 7 a 14 anos de idade. Esta constitui a meta prioritária da política educacional expressa no I PND/NR, e algumas orientações neste sentido foram apontadas em 1985, como a criação do Programa Educação para Todos (PET), detalhado na última parte deste relatório, onde se apresenta um panorama geral dos eventos do ano em foco.

A escolaridade básica representa o nível de ensino assegurado constitucionalmente a todos os brasileiros, na condição de obrigatório e gratuito, e a intervenção estatal no sentido de provê-la remonta aos anos 30. No entanto, apesar de historicamente os textos constitucionais e legais virem traçando objetivos e normas nesse sentido e malgrado ações efetivas do Estado nesta direção, estamos longe de sua universalização.

É verdade que o acesso à educação e a possibilidade de seu usufruto se circunscrevem num âmbito bem mais amplo que o do sistema educacional, na medida em que não se atém apenas à oferta de vagas e à qualidade do ensino ministrado. O exercício do direito à educação só se torna possível desde que as condições materiais mínimas estejam garantidas, de modo que os indivíduos possam permanecer no interior da escola durante um certo espaço de suas vidas. Por isso a eficácia da política educacional deve ser relativizada em sua interação com as outras políticas sociais que tendem a condicionar seus resultados. Não obstante, os níveis de escolaridade da população constituem um importante indicador das características que marcam o desenvolvimento.

As tranformações estruturais pelas quais tem passado o Brasil nos últimos 50 anos se, por um lado, inscreveram o país no quadro das economias adiantadas do mundo capitalista, por outro não têm resultado numa distribuição mais igualitária da riqueza gerada. As condições de miséria em que vivem 36,2% da população (Jaguaribe, 1985) e a acentuada concentração de renda representam os resultados e os pólos síntese desse processo.

Como uma das conseqüências, a universalização do ensino elementar, há muito conquistada e representando um requisito do desenvolvimento em outros países, entre nós é ainda um alvo a ser alcançado. Isto sem esquecer que o usufruto da escola básica é indispensável para a participação política e social no processo de construção da democracia.

1.2.1 – O Desempenho da Política Educacional de 1º Grau

No período dos governos militares, a política educacional voltada para o ensino elementar estabeleceu novas diretrizes, consolidadas na reforma de 1971, que ampliou a obrigatoriedade da educação de 4 para 8 anos de estudo, aumentou a faixa etária dos alunos para 7 a 14 anos de idade e afirmou a gratuidade do ensino na rede

pública. Assim, estabeleceu-se o prolongamento do período obrigatório da escolaridade, que passou a ser denominado Ensino de 1º Grau, aumentando a responsabilidade dos poderes públicos. Contudo as medidas formalmente tomadas não foram capazes de estreitar a distância entre os objetivos declarados e a realidade concreta, e chegamos aos anos 80 com uma crise educacional aguda e explícita, que se manifesta, em última instância, no seu caráter excludente e seletivo.

Não foram minorados os problemas estruturais do antigo primário: a baixa qualidade do ensino, as altas taxas de evasão e repetência, a carência e inadequada formação dos professores persistem, agravados pela extensão da escolaridade obrigatória, inviabilizando a universalização do 1º grau.

É preciso considerar, porém, que a política educacional implementada a partir do início dos anos 70 propiciou um aumento efetivo da cobertura do ensino de 1º grau, já que resultou em crescimento considerável das taxas de matrícula nesse nível de ensino. No período 1973/1984, o crescimento do número de alunos foi de quase 40% no Brasil, chegando a ultrapassar os 50% nas regiões mais pobres, como o Norte e o Nordeste (Tabela I). Esse crescimento se deu de forma uniforme para as redes pública e privada de ensino, com predominância da primeira ao longo do período.

TABELA I
Crescimento das Matrículas do 1º Grau – Brasil e Regiões
Ano Base: 1973 (1)

Anos	Brasil	Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
1973	100	100	100	100	100	100
1975	105	110	106	106	100	112
1977	110	132	115	109	99	124
1979	118	155	131	111	100	138
1981	121	174	136	117	95	131
1983	132	204	156	121	100	162
1984	134	216	156	123	102	164
1985 (2)	138	227	166	125	100	169

FONTE: MEC/SEEC.

(1) 1973 – Número de Matrículas:

Brasil	18.573.193
Região Norte	710.329
Região Nordeste	4.912.675
Região Sudeste	8.200.279
Região Sul	3.589.852
Região Centro-Oeste	1.160.058

(2) Os dados referentes ao ano de 1985 são estimativas do MEC/SEEC.

A rede pública tem uma participação de mais de 80% no total de matrículas do 1º grau, enquanto que a rede particular oscila entre os 12% e 13% (Tabela II).

TABELA II

Participação das Redes de Ensino nas Matrículas do 1º Grau

Anos	Brasil					Norte					Nordeste				
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1973	0,6	58,6	28,0	12,8	100	8,7	54,4	21,8	15,1	100	0,5	38,4	46,9	14,2	100
1983	0,6	55,0	31,2	13,2	100	5,0	50,3	35,5	9,2	100	0,5	37,4	47,8	14,3	100
1984	0,6	56,3	30,9	12,2	100	5,2	50,1	36,2	8,5	100	0,4	39,8	46,8	13,0	100
1985	0,6	54,7	31,4	13,3	100	5,0	50,2	35,7	9,1	100	0,5	37,3	47,9	14,3	100

Anos	Sudeste					Sul					Centro-Oeste				
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1973	0,3	73,4	13,3	13,0	100	0,1	56,6	33,2	10,1	100	0,2	49,2	39,4	11,2	100
1983	0,2	66,1	19,2	14,5	100	0,1	57,9	30,8	11,2	100	0,7	65,7	24,7	8,9	100
1984	0,1	67,2	19,6	13,1	100	0,2	58,7	30,1	11,0	100	0,5	66,0	24,7	8,8	100
1985	0,2	65,9	19,3	14,6	100	0,1	57,8	30,9	11,2	100	0,7	66,0	24,3	9,0	100

FONTE: MEC/SEEC.

NOTA: Os dados referentes ao ano de 1985 são estimativas do MEC/SEEC.

Apesar do significativo crescimento da rede de ensino de 1º grau, o país apresentava em 1985 uma taxa de analfabetismo extremamente alta – 20,7% do total da população de 15 anos e mais –, fato que explicita os limites da política educacional implementada no país. Nas regiões menos desenvolvidas, essas taxas são bastante superiores à média nacional.

Na condição de analfabetos encontram-se 39,7% da população da região Nordeste e 39,5% daquela das áreas rurais do Brasil (Tabelas III e IV).

TABELA III
Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos ou Mais
Brasil e Regiões

Anos	Brasil	Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
1980	25,4	29,2	43,4	16,8	16,3	25,3
1983	21,9	13,0*	41,1	14,1	14,9	19,9
1985	20,7	12,2*	39,7	13,1	13,4	18,1

FONTE: FIBGE, Censo Demográfico: 1980; PNAD's: 1983 e 1985.
(*) Exclusive Zona Rural Região Norte.

TABELA IV
Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos ou Mais
Brasil – Rural/Urbano

Anos	Brasil		
	Total	Urbana	Rural
1970	33,6	20,0	53,3
1980	25,4	16,8	46,3
1985	20,7	14,4	39,5

FONTE: FIBGE, Censo Demográfico: 1970 e 1980; PNAD: 1985.

Mais grave ainda é o fato de que é significativamente alto o contingente de jovens (entre 10 e 19 anos) analfabetos. Nessa faixa etária e condição encontram-se 14,4% dos jovens, dos quais 32,5% estão no Nordeste (Tabela V).

Mas se, por um lado, a produção de analfabetos representa a situação extrema dos resultados da política educacional, não se deve minimizar o considerável aumento das oportunidades educacionais, visto que a taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos (número de alunos desta faixa etária que se matricula na escola) cresceu em 8,6% num período de 7 anos e em ritmo maior do que o crescimento daquela população no mesmo período (Tabela VI).

TABELA V

Taxa de Escolarização – Taxa de Analfabetismo – Brasil e Regiões

Taxas	Brasil	Regiões				
		Norte*	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Taxa de escolarização						
População de 7 a 14 anos (1981)	79,8	87,7	66,6	87,5	79,5	72,6
Taxa de analfabetismo						
População de 10 a 19 anos (1985)	14,4	9,1	32,5	5,2	4,6	10,0

FONTE: Dados referentes à população FIBGE-PNAD's – 1981 e 1985.
Dados referentes ao número de matrículas – MEC/SEEC.
(*) Exclusive Zona Rural.

TABELA VI

Taxa de Escolarização da População de 7 a 14 Anos – 1º Grau – Brasil

Anos	Faixa etária de 7 a 14 anos		
	População	Matrícula inicial	Taxa de Escolarização (%)
1973	–	15.132.904	–
1977	22.285.822	16.981.880	76,2
1983	23.418.342	19.838.353	84,7
1984	23.790.070	20.162.206	84,8
1985	24.251.162	20.615.486*	85,0

FONTE: Dados referentes à população FIBGE/PNAD's.
Dados referentes às matrículas MEC/SEEC.
(*) Projeção MEC/SEEC.

Com efeito, se se considera que em 1984 foram efetuadas 24.825.545 matrículas no 1º grau (Tabela VII) e que a população em idade escolar era constituída por 23.790.070 crianças e adolescentes (Tabela VI), é possível inferir que, teoricamente, o sistema educacional se encontra equipado para absorver e fornecer educação básica para todo o contingente que a ela tem direito. Mesmo assim, mais de 15% da população de 7 a 14 anos não tem chegado sequer a ingressar na escola, e é bastante significativo o número de alunos que frequentam o 1º grau fora da faixa etária requerida (18,8%).

Várias são as razões que parecem explicar esta situação. Em primeiro lugar é preciso considerar que a aplicação da oferta de vagas na rede pública desenvolveu-se sobretudo por critério de ordem quantitativa, com diminuição da jornada escolar e o

TABELA VII

População de 7 a 14 Anos Matriculada no 1º Grau, em Relação ao Total de Matrículas
Brasil

Ano	Matrícula inicial	7 a 14 anos	%
1973	18.573.193	15.132.904	81,5
1977	20.566.760	16.981.880	82,6
1983	24.555.789	19.838.353	80,8
1984	24.825.545	20.162.206	81,2
1985*	25.587.815	20.615.486	80,6

FONTE: MEC/SEEC.
(*) Os dados referentes ao ano de 1985 são estimativas do MEC/SEEC.

aumento de turnos, por exemplo, comprometendo a qualidade do ensino ministrado. Além disso, com a ampliação das matrículas, significativos contigentes das camadas populares passaram a frequentar a escola pública, redefinindo o perfil da sua clientela. Contraditoriamente, para esta nova e desafiante realidade quase nenhuma medida foi implementada, no sentido de adequar as práticas e ritos pedagógicos às necessidades educacionais desses contingentes. Ao contrário, a absorção de alunos das camadas de baixa renda tem correspondido à continuidade do privilegiamento de ações pedagógicas destinadas a outros segmentos, agravadas pela precariedade das soluções para ampliar a capacidade de vagas. Como resultado, mesmo para aqueles que conseguem ingressar no sistema de ensino, a continuidade pelas séries consecutivas do 1º grau tem se mostrado uma prática irregular, já que são bastante significativas as perdas logo nas séries iniciais. O represamento dos alunos nas séries iniciais vem se agudizando e aumentou na década 73/83. Em 1983, 34,2% dos que se matricularam na 1ª série não conseguiram ser promovidos para a 2ª, fracassando logo na entrada do 1º grau (Tabela VIII).

TABELA VIII

Taxa de Reprovação por Série no 1º Grau – Brasil

Ano	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Total
1973	27,2	19,5	12,5	11,4	18,2	16,3	13,0	8,8	19,0
1977	32,7	21,3	17,9	14,1	24,9	21,9	19,2	13,6	23,5
1983	34,2	24,3	19,9	16,3	31,0	27,2	21,2	14,2	26,0

FONTE: MEC/SEEC.
NOTA: Excluídos dados referentes à "Classe de Alfabetização".

Por outra parte, à diminuição da evasão na 1ª série na década considerada tem-se, em contrapartida, um aumento das taxas de reprovação (Tabelas VIII e IX). Isso aponta para o fato de que a capacidade de maior retenção dos alunos na escola vem sendo desenvolvida sem que se dê a progressão normal pelas diversas séries, ou seja, sem que se efetive a continuidade da escolaridade. Considerando-se as taxas de evasão e repetência logo nas séries iniciais, as perdas chegam a 42,6% na 1ª série e a

35,2% na 2ª, como demonstram os dados de 1983 (Tabelas VIII e IX).

TABELA IX
Taxa de Evasão por Série no 1º Grau – Brasil

Ano	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Total
1973	11,9	7,7	6,8	5,9	2,3	2,4	4,5	3,5	7,6
1977	10,5	7,6	7,5	7,5	12,6	10,5	10,1	7,9	9,5
1983	8,4	10,9	11,2	10,7	18,1	14,0	17,1	15,6	11,9

FONTE: MEC/SEEC.
NOTA: Excluídos dados referentes à "Classe de Alfabetização".

Este desempenho, de certo modo, explica a presença de 18,8% dos alunos do 1º grau fora da faixa etária requerida, bem como demonstra os limites que se colocam na oferta da escolaridade compulsória que, na realidade, vem se restringindo às primeiras séries do 1º grau, sem se conseguir de fato a sua universalização, tal como é intenção proclamada na legislação. Assim, do total das matrículas efetuadas em 1984, 59,9% correspondem às três primeiras séries, e na região Nordeste este mesmo índice alcança quase 70% (Tabela X), atestando a distribuição desigual da escolaridade e sua concentração no chamado 1º grau menor (1ª a 4ª séries).

Nessas circunstâncias a taxa de eficiência do 1º grau como um todo vem decrescendo: em 1973 atingiu 75,4% do total das matrículas, decaindo para 62,6% em 1983 (Tabela XI).

Evidencia-se, pois, que a ampliação (em anos) da escola compulsória, assumida pelo Estado a partir de 1971, situa-se apenas ao nível das intenções, enquanto a extensão da cobertura pelo maior número de vagas ofertadas se atém majoritariamente às séries iniciais, principal ponto de estrangulamento no processo seqüencial da oferta de educação gratuita e universal.

1.2.2 – O Padrão de Intervenção do Estado na Educação Básica

Outra questão a considerar no quadro da escolaridade básica, se refere ao processo de centralização das decisões, promovido pelos governos militares, que contribuiu para afetar os resultados desiguais da política educacional nas várias regiões do país.

Nas últimas décadas, os Estados da Federação, ao se submeterem a um planejamento educacional concebido uniformemente pelo poder central, tiveram comprometida sua autonomia em traçar uma política educacional de acordo com carências e necessidades de suas realidades específicas. É principalmente com relação ao financiamento da educação que este problema se explicita. A reforma tributária efetuada em 1967 acentou a dependência dos Estados ao planejamento federal, na medida em que atrelou os recursos disponíveis para a educação às diretrizes previamente estabelecidas naquela esfera. Levando-se em conta que os recursos orçamentários destinam-se primordialmente às despesas com pessoal, tem-se a medida da importância que estes programas representaram para os Estados, principalmente os mais pobres, em programas como o Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes de Meio Urbano (PRODASEC), o PRONASEC (com os mesmos objetivos

TABELA X
Distribuição Percentual das Matrículas do 1º Grau por Série
Brasil e Regiões

Anos	Brasil								
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Total
1973	33,5	17,3	13,4	11,0	9,1	6,8	5,2	3,7	100,0
1983	28,3	16,8	13,5	11,0	11,0	8,0	6,4	5,0	100,0
1984	30,0	16,8	13,1	10,7	10,8	7,8	6,1	4,7	100,0
1985	31,5	16,1	12,9	10,5	10,5	7,7	6,0	4,8	100,0

Anos	Região Norte								
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Total
1973	40,5	16,3	11,9	8,5	8,6	8,0	3,7	2,5	100,0
1983	36,3	18,0	13,3	9,2	9,1	6,1	4,5	3,5	100,0
1984	38,5	17,6	12,8	8,9	8,8	5,8	4,4	3,2	100,0
1985	40,2	16,9	12,4	8,6	8,6	5,8	4,2	3,3	100,0

Anos	Região Nordeste								
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Total
1973	47,1	15,5	11,0	8,4	7,3	4,6	3,5	2,6	100,0
1983	36,8	17,4	12,5	9,4	8,7	6,3	5,0	3,9	100,0
1984	40,4	16,9	11,7	8,7	8,1	5,9	4,7	3,6	100,0
1985	43,2	15,7	11,2	8,4	7,8	5,7	4,5	3,5	100,0

FONTE: MEC/SEEC.
NOTA: Os dados referentes ao ano de 1985 são estimativas do MEC/SEEC.

TABELA X
Distribuição Percentual das Matrículas do 1º Grau por Série
Brasil e Regiões

Anos	Região Sudeste								
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Total
1973	26,6	18,7	14,5	11,8	9,9	8,0	5,9	4,6	100,0
1983	23,3	16,5	13,8	11,7	12,5	9,1	7,3	5,8	100,0
1984	23,3	16,8	13,8	11,6	12,6	9,3	7,2	5,4	100,0
1985	24,1	16,3	13,7	11,6	12,3	9,0	7,2	5,8	100,0

Anos	Região Sul								
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Total
1973	27,2	16,8	15,4	13,5	10,3	6,8	6,4	3,6	100,0
1983	23,2	16,4	14,5	13,2	11,6	8,7	6,8	5,6	100,0
1984	22,8	16,6	14,4	13,1	11,8	8,8	6,9	5,6	100,0
1985	23,1	16,6	14,5	13,1	11,6	8,7	6,8	5,6	100,0

Anos	Região Centro-Oeste								
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Total
1973	38,8	17,0	12,5	9,5	8,4	6,0	4,5	3,3	100,0
1983	27,7	16,2	13,6	11,0	12,0	8,4	6,3	4,8	100,0
1984	29,5	16,2	13,0	10,7	11,8	7,9	6,2	4,7	100,0
1985	29,8	15,7	13,2	10,6	11,7	8,1	6,2	4,7	100,0

FONTE: MEC/SEEC.
NOTA: Os dados referentes ao ano de 1985 são estimativas do MEC/SEEC.

TABELA XI
Indicadores Básicos de 1º Grau – Brasil

Anos	Matrícula Inicial	Matrícula Final	Número de Aprovados	Taxa de Evasão Imediata (1) %	Taxa de Reprovação (2) %	Taxa de Eficiência (3) %
1973	18.573.193	17.322.634	14.012.445	6,7	19,1	75,4
1977	20.566.760	18.663.823	14.291.180	9,2	23,4	69,5
1983	24.555.789	20.762.741	15.367.249	15,5	26,0	62,6

FONTE: MEC/SEEC.

(1) Taxa de Evasão Imediata: $\frac{\text{Matrícula Inicial} - \text{Matrícula Final}}{\text{Matrícula Inicial}}$

(2) Taxa de Reprovação: $\frac{\text{Matrícula Final} - \text{Aprovações}}{\text{Matrícula Final}}$

(3) Taxa de Eficiência: $\frac{\text{Número de Aprovados}}{\text{Matrícula Inicial}}$

do primeiro, mas destinado às populações do meio rural), o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural (EDURURAL) e o Programa de Apoio às Populações Pobres da Zona Canavieira do Nordeste (PROCANOR), como suplementação de recursos.

Contudo, programas concebidos na esfera federal, com objetivos e normas estabelecidas a partir do poder central, impossibilitaram que os Estados pudessem gerir seus próprios planejamentos e os desenvolvessem de forma autônoma. Dentre outros problemas, a dependência aos recursos extra-orçamentários e ao poder central levou as secretarias estaduais de Educação a criarem um aparato técnico-administrativo destinado a gerenciar aqueles programas, aumentando ainda mais os entraves burocráticos que certamente contribuem para inviabilizar os objetivos proclamados para o 1º grau e a sua consecução na prática.

Cabe frisar também que a estrutura centralizada dos órgãos decisórios e os controles estabelecidos pelo governo federal sobre a sociedade propiciam o alargamento da utilização do sistema educacional com fins políticos e clientelísticos, como se explicitou nas formas de recrutamento e seleção de professores. O fechamento de canais para a participação democrática e a ausência de concurso público, num momento em que se ampliou a cobertura do 1º grau, possibilitou a absorção, pela rede pública, de professores sem a qualificação requerida, principalmente nas regiões menos desenvolvidas (como no Nordeste) e nas áreas interioranas onde o critério técnico de recrutamento muitas vezes ficou a cargo dos "cabos eleitorais", com utilização de barganha de cargos.

Considerando-se que os professores constituem a espinha dorsal do processo ensino-aprendizagem, é necessário aludir à crescente marginalização dessa categoria. O não cumprimento ou mesmo a ausência de um estatuto do magistério em diversos Estados da Federação tem acentuado suas precárias condições de trabalho, expressas nos baixos salários, nas condições materiais e pedagógicas das escolas, aliadas

ainda à falta de uma política de progressão no magistério. Com resultado, tem-se uma categoria pouco estimulada para o desenvolvimento de suas práticas e sem uma efetiva assessoria didático-pedagógica que possibilite sua qualificação para atender às necessidades educacionais dos alunos das camadas populares.

Em princípio, conforme determina a legislação, estariam capacitados para lecionar no 1º grau menor (1ª a 4ª séries) aqueles com formação de 2º grau magistério, e o 1º grau maior (5ª a 8ª séries) os licenciados a nível de 3º grau. Embora os dados disponíveis não permitam uma análise mais acurada, apontam para uma crescente absorção pelo sistema de ensino de profissionais sem a qualificação requerida. Entre 1973 e 1983, aumenta em 5,4% o número de professores leigos, que não possuem a escolaridade correspondente ao nível em que ensinam (Tabela XII). Sua participação duplicou, embora tenha aumentado o total daqueles que possuem o 2º grau com formação pedagógica, e diminuído os que têm apenas o 2º grau completo.

TABELA XII
Distribuição Percentual dos Professores do 1º Grau de Formação
Brasil (1)

Ano	Grau de Formação							Total %
	1º Grau		2º Grau		3º Grau		2º ou 3º Incompleto	
	Completo	Incompleto	Magistério Completo	Outro Completo	Pedagógico Completo	Outro Completo		
1973	15,8	5,3	33,2	3,3	27,9	2,5	12,0	100
1981	4,2	11,6	31,9	3,7	30,7	4,0	13,9	100
1983	7,8	10,7	36,1	2,2	31,9	3,3	8,0	100
1985 (2) . . .	7,9	10,9	36,2	2,2	31,6	3,2	8,0	100

FONTE: MEC/SEEC.
(1) Total dos Professores do 1º Grau 1973 . . . . . 699.162
1981 . . . . . 942.955
1983 . . . . . 986.189
1985 . . . . . 1.026.028
(2) Os dados referentes ao ano de 1985 são projeções do MEC/SEEC.

Levando-se em conta o contexto das desigualdades educacionais do país, observa-se que nas áreas rurais é onde se encontram mais de 80% do total dos professores leigos (Tabela XIII). No Nordeste, 37,7% do professorado em 1981 tinha até o 2º grau incompleto, e o contigente de professores leigos (cujo nível de escolaridade não corresponde sequer ao 1º grau) aumentou de 13,2% em 1973 para 24,2% em 1983 (MEC/SEEC). Esse significativo aumento permite inferir a relação entre a expansão das vagas para o 1º grau e os critérios utilizados na absorção de novos professores, como aludiu-se anteriormente.

Como ilustra a Tabela XIV, chegamos ao ano de 1985 com graves e agudos problemas no âmbito do fornecimento e usufruto da escolaridade básica em sua gratuidade e universalidade.

TABELA – XIII
Professores do 1º Grau Por Grau de Formação
Brasil – Rural/Urbano

Grau de Formação	Total		% Urbano		% Rural		Total	
	1981	1985	1981	1985	1981	1985	1981	1985
1º Grau								
Incompl.	109.458	112.124	13,8	15,9	86,2	84,1	100	100
Compl.	38.910	81.089	27,7	41,3	72,3	58,7	100	100
2º Grau								
Compl.	336.112	393.871	80,4	81,6	19,6	18,4	100	100
3º Grau								
Compl.	327.674	356.919	96,1	92,8	3,9	7,6	100	100
2º ou 3º Grau								
Incompl.	130.801	82.025	81,1	88,3	18,9	11,7	100	100
Total	942.955	1.026.028	75,1	75,7	24,9	24,3	100	100

FONTE: MEC/SEEC.
NOTA: Os dados referentes ao ano de 1985 são estimativa do MEC/SEEC.

TABELA XIV
Níveis de Instrução da População Economicamente Ativa
Brasil e Regiões – 1984

Regiões	Total da PEA (1)	Distribuição Percentual da PEA, segundo o Nível de Instrução (em anos de estudo)						
		0 ⊢ 1	1 a 2	3 a 4	5 a 8	9 a 11	12 ⊢	(3)
Brasil	50.208.765							
	100,00	19,99	12,63	27,98	20,18	11,91	7,08	0,23
Norte (2)	1.257.900							
	2,50	0,32	0,29	0,56	0,71	0,45	0,15	0,02
Nordeste	13.832.766							
	27,55	11,29	4,76	5,01	3,22	2,27	0,93	0,07
Sudeste	23.010.299							
	45,83	5,29	4,71	14,42	10,47	6,48	4,40	0,06
Sul	8.761.993							
	17,45	1,97	1,95	6,17	4,39	1,83	1,11	0,03
Centro-Oeste	3.345.807							
	6,67	1,12	0,92	1,82	1,39	0,88	0,49	0,05

FONTE: FIBGE. Anuário Estatístico do Brasil – 1985.
(1) Pessoas ocupadas, com idade não inferior a 10 anos.
(2) Exceto área rural.
(3) Tempo de estudo indeterminado ou não declarado.

Desde o início, ao nível do discurso, o governo da Nova República reconhece isso, e em 1985, no Programa "Educação para Todos", reafirma a necessidade de universalizar o ensino básico, como meta prioritária da nova política educacional.

1.3 – O Ensino de 2º Grau

Foi constituída em dezembro de 1985 uma Comissão integrada por educadores das Secretarias Estaduais de Educação e representantes do MEC, encarregada de formular propostas para uma nova política para o 2º grau. Esse foi o fato mais importante ocorrido no ano em termos de política educacional para esse nível de ensino, que não é prioritário nas propostas oficiais da Nova República, embora venha sendo objeto do intenso debate entre os profissionais da Educação.

1.3.1 – Origens e Legislação

Na década de 40, com a aprovação das Leis Orgânicas dos Ensinos Secundário, Industrial, Comercial, Normal e Agrícola, foi referendado no plano legal um sistema dual de ensino médio, com objetivos e conteúdos distintos – de um lado, o ensino secundário, de caráter propedêutico, voltado para a preparação para a Universidade; de outro lado, o ensino profissional, destinado à formação de técnicos para o trabalho na indústria, comércio e setor de serviços.

Nos anos 50 e 60, tentou-se romper essa dicotomia, equiparando os ensinos profissional e secundário. Porém, as medidas tomadas limitaram-se a garantir para os cursos técnicos a igualdade de acesso à Universidade e a adaptar algumas de suas características ao padrão do ensino propedêudico secundário. (Franco, 1984).SALM

Nesse sentido, a lei nº 5.692 de 1971 representou uma mudança profunda, estabelecendo a profissionalização universal e compulsória ao nível do 2º grau, com um modelo único, de caráter terminal (em oposição à continuidade até então atribuída ao curso secundário) e voltado diretamente para a formação de técnico de nível médio.

Essa proposta seguia uma tendência verificada em vários outros países e que estaria relacionada ao grande crescimento do número de alunos nas escolas secundárias, a partir dos anos 50. No Brasil, registrou-se, no ensino médio, uma rápida expansão das matrículas, que passaram de 60.000, em 1950, para 2,7 milhões em 1980, representando uma taxa de crescimento anual de ordem de 13,5% (Castro, 1984).

Ressalte-se também que a lei referida foi promulgada num período de modernização e crescimento acelerado da economia, atribuindo ao sistema educacional a função de preparar recursos humanos para um mercado de trabalho em expansão, especialmente no que toca à formação dos quadros técnicos de nível médio (Cunha, 1980).

A expansão econômica abria também oportunidades de emprego para níveis mais elevados de qualificação nas grandes empresas públicas e privadas, e a rápida absorção dos técnicos de nível superior pelo mercado de trabalho determinou uma forte pressão das classes médias urbanas por maiores possibilidades de ingresso nos cursos universitários. Através da Reforma Universitária de 1968 (Lei 5540/68), o governo procurou atender essa demanda, aumentando as vagas nas universidades públicas, ampliando os "campi" e facilitando a criação de escolas particulares.

Mas em pouco tempo surgiram sinais de saturação da universidade e do mercado de trabalho para os contingentes de formação superior (Salm, 1980), e nessa conjuntura, a criação de cursos técnicos de nível médio (Lei 5692 de 1971) cumpriria uma dupla finalidade: qualificação profissional do adolescente, para ingresso imediato

no mercado de trabalho, controle do fluxo de demanda pelo ensino superior, de forma a conter a crescente pressão exercida sobre a universidade.

Percebida inicialmente por muitos educadores como uma proposta de democratização do sistema educacional brasileiro, por procurar superar a tradicional dualidade do ensino médio e garantir a igualdade de condições educacionais para todas as camadas da população, a legislação de 1971 logo mostraria suas limitações.

Em primeiro lugar, não foram canalizados os recursos financeiros necessários para a implantação e o aparelhamento adequados das escolas profissionalizantes, onde o custo por aluno chegava a ser 60% maior do que no antigo secundário. Por outro lado, as escolas técnicas já existentes passaram a funcionar em condições mais precárias, uma vez que tiveram suas verbas diminuídas em função da canalização de recursos para as novas escolas (Franco, 1983). Ressalte-se ainda a ausência de uma política eficaz de formação de professores habilitados para exercer as funções exigidas pelo ensino profissionalizante.

Em segundo lugar, a proposta da escola-única (que pelo texto da lei deveria superar a divisão entre o ensino propedêutico e elitista e o ensino profissionalizante) logo mostrou a sua inviabilidade prática, e o sistema dual de ensino foi recomposto em outros níveis: as escolas técnicas públicas mantiveram a formação de técnicos de nível médio, mas com significativa queda da qualidade de ensino; a grande maioria das escolas particulares acabou por escamotear a lei de várias formas, não oferecendo na prática ensino profissionalizante e mantendo seu caráter propedêutico (Franco, 1985). No plano legal, os termos da lei de 1971 seriam sucessivamente alterados, no sentido de atenuar o caráter compulsório e universal da profissionalização. Em 1975 o Parecer 76/75 do Conselho Federal de Educação, que instituiu as chamadas habilitações básicas, considerou desnecessária e economicamente inviável a obrigatoriedade da profissionalização para todas as escolas de 2º grau. A própria concepção sobre o conteúdo do ensino profissional exposta no parecer – uma educação ampla que fornecesse as bases científicas para a aplicação tecnológica – não foi operacionalizada: "em lugar de visar, como se propôs inicialmente, a oferta das bases científicas de um conjunto de profissões, e a compreensão das vinculações entre o mundo da ciência e o da tecnologia, as habilitações básicas mantiveram minimizada a parte da educação geral. Por sua vez, a formação especial, ainda voltada para a qualificação para o trabalho, porém pulverizada em generalidades, continuou a revestir-se das características de adestramento (Haidar, 1978).

Finalmente, uma terceira ordem de fatores, que diz respeito às relações entre sistema de ensino e mercado de trabalho, contribuiu para o fracasso da experiência profissionalizante: a demanda de técnicos pelo mercado mostrou-se muito menor do que a esperada.

Os pesquisadores que se dedicaram ao tema criticam as teorias que informaram a legislação sobre o ensino profissional, por estabelecerem uma correspondência direta e biunívoca entre o sistema educacional e as estruturas de cargos das empresas, e por atribuírem à educação o poder de organizar o sistema produtivo, a partir da oferta de tipos determinados de profissionais. Esta seria uma perspectiva equivocada, uma vez que a dinâmica tecnológica das empresas tem uma lógica própria que pouco teria a ver com as características da mão-de-obra em disponibilidade (Salm, 1980).

Outros autores apontam que, se por um lado o sistema produtivo necessita do sistema educacional como infra-estrutura de apoio para garantir a oferta de trabalhadores escolarizados, por outro lado, no que toca à formação especificamente profissional, as empresas procuram preservar sua autonomia, organizando um sistema de treinamento e de mérito controlado internamente para o preenchimento dos cargos de

nível médio (Salgado, 1985).

Dessa forma, o desinteresse das empresas pelo ensino profissional ao nível de 2º grau constituiu um fator importante para o fracasso da experiência. Nesse sentido, cabe lembrar que a criação do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-obra (SNFMO) no Ministério do Trabalho (MT) teve como contrapartida a desmobilização do MEC para fins de formação profissional: nos anos de 1974 e 1976, o MEC perdeu para o Ministério do Trabalho o controle sobre o SENAI, o SENAC e o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-obra (PIPMO); nesse mesmo período foram criados no MT o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e o Programa de Desenvolvimento de Mão-de-obra (PRODEMO).

Nesse contexto, foram instituídos em 1975 o Parecer 76 – que, através das habilitações básicas, propôs uma formação profissional genérica na escola, a ser completada nas próprias empresas – e a Lei 6.297, que estimulou as empresas a organizarem seus próprios setores de treinamento, através da possibilidade de descontarem de seu lucro líquido tributável o dobro dos gastos realizados com treinamento de pessoal e com a manutenção de agências de formação profissional. Esse conjunto de medidas criou no Ministério do Trabalho um sistema de formação profissional independente do MEC, e ligado diretamente à atuação do setor empresarial (Salgado, 1985).

A partir de 1977, intensificaram-se as críticas ao modelo de ensino determinado pela legislação de 1971, cuja falência envidenciava-se na queda geral da qualidade do ensino ao nível do 2º grau tanto em suas funções propedêuticas quanto profissionalizantes. Do mesmo modo, a formação para o ingresso na universidade tornou-se absolutamente insuficiente, sobretudo no caso da escola pública, generalizando-se a prática dos cursos preparatórios para o vestibular – mais um ator de discriminação das classes de baixa renda, que não dispõem de recursos para freqüentá-los.

Em 1982, pela Lei 7.044, foi revogada a obrigatoriedade da profissionalização ao nível do 2º grau, atribuindo-se à própria escola a decisão quanto ao tipo de ensino a ser oferecido. As possibilidades variam desde o ensino efetivamente profissionalizante até o estritamente propedêutico, com situações intermediárias onde se incluem algumas disciplinas de caráter técnico dentro da formação geral.

Com esse reconhecimento legal da inviabilidade prática da profissionalização compulsória, o ensino de 2º grau no país torna-se novamente objeto de debates, e alguns autores apontam que muito pouco se tem avançado em termos de concepção e de propostas concretas acerca de sua função. Num patamar teórico mais geral, as posições oscilam em torno da defesa do ensino propedêutico versus ensino profissionalizante e ressente-se da carência de pesquisas empíricas que dêem conta da situação concreta desse nível de ensino, ou que se dediquem à análise das necessidades e expectativas dos principais agentes envolvidos no sistema escolar: alunos, professores e diretores de escola (Franco, 1985).

Discutem-se propostas que viabilizem uma efetiva democratização das oportunidades educacionais ao nível de 2º grau (incluíndo o acesso à escola, a permanência nela e o destino de seus egressos), a melhoria da qualidade do ensino e a expansão da rede escolar pública através da modalidade propedêutica (conforme decisão fixada pela Secretaria de Educação de São Paulo). No entanto a questão da profissionalização não foi abandonada – ao contrário, constituiu um dos pontos centrais do debate sobre a redefinição de uma política para o 2º grau. Enfatiza-se a necessidade de estudos e propostas que viabilizem o ensino profissionalizante, numa perspectiva de redefinição das relações entre educação e mercado de trabalho. O que se coloca como fundamental é a implantação de um sistema de ensino que atenda aos interesses da maioria da população, especialmente da população adolescente de baixa renda, que demandaria

concretamente a qualificação profissional.

1.3.2 – Evolução do Ensino de 2º Grau

A análise de alguns indicadores de ensino permite verificar a evolução do 2º grau quanto ao atendimento escolar e sua eficiência.

Em primeiro lugar é preciso observar o crescimento significativo da rede de 2º grau, mais que duplicando o seu número de matrículas entre 1972-85. A Tabela I mostra que esse crescimento foi mais acentuado na rede estadual de ensino, que passou de uma participação de 48,7% no total de matrículas, em 1972, para 57,2% em 1984. Em contrapartida a rede particular, que duplicou seu número de matrículas nesse mesmo período, teve sua participação diminuída, passando de 42,7% em 1972 para 35,1% em 1984, embora as estimativas para 1985 indiquem elevação (38,4%).

Por outro lado, o aumento da participação da rede estadual e a concomitante queda da rede particular se processaram de forma definitiva no período de 1981-1983: os índices de ambas as redes se equivaliam, dividindo equitativamente mais de 90% do total de matrículas, em 1981; já em 1984 o equilíbrio se altera em favor da rede estadual, que passa a apresentar uma diferença de 22,1% com relação à rede particular.

Essa expansão recente das escolas estaduais certamente está relacionada à recessão econômica, que se aprofundou no período, com efeitos diretos sobre a classe média; aumentou intensamente a procura pelo ensino público em detrimento do particular.

TABELA I

Número de Matrículas e Participação das Redes de Ensino no 2º Grau – Brasil

Anos	Redes de Ensino				Total
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	
1972	53.722	633.722	58.023	555.171	1.299.937
	4,1	48,7	4,5	42,7	100,0
1977	81.656	914.737	64.197	1.006.728	2.067.318
	3,9	44,3	3,2	48,6	100,0
1981	89.752	1.105.547	96.920	1.064.859	2.357.078
	3,8	46,9	4,1	45,2	100,0
1983	101.784	1.574.752	137.716	1.129.845	2.944.097
	3,5	53,5	4,6	38,4	100,0
1984	90.254	1.688.843	134.619	1.032.941	2.946.657
	3,1	57,2	4,6	35,1	100,0
1985 (1)	110.022	1.691.739	149.449	1.214.367	3.165.577
	3,5	53,4	4,7	38,4	100,0

FONTE: MEC/SEEC.
(1) Estimativa – MEC/SEEC.

Os dados da Tabela II indicam uma grande desigualdade regional na distribuição da rede de 2º grau, com a região Sudeste concentrando mais da metade do total

de matrículas no país. Essa desigualdade vem se atenuando nos últimos anos, na medida em que a participação do Sudeste no total de matrículas tem apresentado tendência decrescente (passando de 57,4% em 1973 para 49,6% em 1984), enquanto a das demais regiões é crescente: no mesmo período, o Norte passou de 2,8% para 4,2%; o Nordeste, de 18,6% para 22,8%; o Centro-Oeste, de 5% para 6,8%. A região Sul manteve índices estáveis, na casa dos 16%.

TABELA II
Participação das Regiões no Número Total de Matrículas no 2º Grau

Ano	Regiões					Brasil
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	
1973	37.106	247.994	763.893	214.543	66.715	1.330.251
	2,8	18,6	57,4	16,2	5,0	100,0
1977	82.691	402.975	1.096.229	372.360	113.063	2.067.318
	3,9	19,4	53,1	18,1	5,5	100,0
1981	100.518	517.826	1.211.651	383.388	143.695	2.357.078
	4,3	21,9	51,4	16,3	6,1	100,0
1983	119.741	680.634	1.470.290	484.762	188.670	2.944.097
	4,1	23,2	49,9	16,4	6,4	100,0
1984	123.450	672.340	1.460.253	490.127	200.487	2.946.657
	4,2	22,8	49,6	16,6	6,8	100,0
1985 (1) . . .	133.168	737.946	1.571.207	510.484	212.772	3.165.577
	4,2	23,3	49,6	16,2	6,7	100,0

FONTE: MEC/SEEC.
(1) Estimativa – MEC/SEEC.

Com a expressiva expansão das vagas na rede de 2º grau, a faixa etária de 15 a 19 anos apresenta um grande aumento na taxa de escolarização que passou de 6,5% para 14,4% durante a década de 70. Esses dados atestam uma indiscutível expansão do ensino de 2º grau, que a partir de 1980 tem mantido uma taxa de escolarização estável, no patamar dos 14%.

Se comparadas com as do 1º grau, porém, essas taxas são muito baixas, em parte devido à forte distorção idade/série existente na população com mais de 15 anos. Tomando-se a relação entre a população de 15 a 19 anos que está na escola (independentemente do grau) e a população total nesta faixa de idade, tem-se uma taxa de 41,1% no Brasil, em 1982 – ou seja, a maior parte desses alunos está atrasada, freqüentando ainda o 1º grau (Salm, 1984).

Para uma avaliação mais precisa da cobertura do 2º grau, o indicador mais adequado é o que relaciona a população de 15 a 19 anos cursando o 2º grau e a população da mesma faixa etária com o 1º grau completo. Neste caso a taxa é de 42% no Brasil em 1982, indicando que mais da metade da população de 15 a 19 anos em condições de seguir o 2º grau estava fora da escola (Salm, 1984).

TABELA III
Taxa de Escolarização do 2º Grau na Faixa Etária de 15 a 19 anos – Brasil

Anos	Taxa de Escolarização (%)
1970	6,5
1977	12,7
1980	14,4
1981	14,5
1983	14,5
1984	14,4
1985 (1)	15,3

FONTE: Dados de População FIBGE/PNAD's
Dados Educacionais SEEC/MEC.
(1) 1985 – Estimativa das matrículas – SEEC/MEC.

O caso do município de São Paulo é ilustrativo a esse respeito. De uma população total de 762.039 jovens na faixa etária de 15 a 18 anos (em 1982), apenas 266.920 estavam cursando o 2º grau, o que corresponde a 35% do total. Dentre esses alunos, 146.530 freqüentavam a rede estadual de ensino, que cobria, portanto, 54,8% das matrículas do conjunto da rede de 2º grau. Se relacionarmos os alunos matriculados nas escolas estaduais com a população total na faixa de 15 a 18 anos, verificaremos que a rede estadual de 2º grau atendia somente a 19,2% dessa população (Franco, 1983).

Quanto à eficiência do sistema de ensino, os dados indicam uma clara piora. Os índices relativos à reprovação e evasão escolar têm apresentado uma tendência ascendente, nos últimos anos, que é comum para quatro regiões do país: Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste; a única exceção é a região Sul, que registrou pequena queda dessas taxas no período de 1981-1983. A nível de Brasil, as taxas de reprovação e evasão escolar se mantêm crescentes, conforme se observa na Tabela IV.

TABELA IV
Taxas de Reprovação e Evasão Escolar Imediata no 2º Grau – Brasil

Anos	Brasil	
	Taxa de Reprovação	Taxa de Evasão
1973	11,8	10,0
1977	13,6	15,2
1981	16,1	16,5
1983	20,0	16,9

FONTE: MEC/SEEC.

Registre-se por fim que, apesar da significativa expansão da rede de 2º grau e das taxas de escolarização verificadas nos últimos anos, a oferta de vagas permanece muito aquém da demanda potencial por esse nível de ensino. Considerando-se ainda a gradativa queda da eficiência da rede de 2º grau, medida pelas taxas crescentes de reprovação e evasão escolar, compõe-se um quadro de séria crise nesse nível de ensino.

1.3.3 – Tentativas de Definição de uma Nova Política para o 2º Grau

Em dezembro de 1985, por ocasião do Encontro Nacional de Educadores do 2º grau das Secretarias de Educação, realizado em Belo Horizonte, foi decidida a criação de uma comissão para apresentar uma proposta preliminar de política de 2º grau. A comissão foi integrada por educadores das secretarias de Educação do Pará, Pernambuco, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Paraná, além de representantes dos órgãos do MEC ligados ao 2º grau (SADESE, SES, COAGRI, INEP e CENAFOR) e de professores universitários envolvidos com o tema, sob a supervisão geral da Coordenadoria de Ensino Regular de 2º grau (COES) do Ministério da Educação.

O documento apresentado pela comissão, em junho de 1986, expõe uma série de propostas que tem como pressuposto básico a plena implantação da escola pública e gratuita ao nível do 2º grau, que é "direito de todo cidadão e plena responsabilidade do Estado".

A especificidade daquele nível de ensino estaria em seu caráter dúplice, ou seja, ele seria ao mesmo tempo profissionalizante e propedêutico, devendo dar ao aluno a base necessária tanto para a continuidade de seus estudos quanto para o ingresso no mundo do trabalho. Uma política para o 2º grau deveria, portanto, assumir o caráter dúplice desse nível de ensino, com um programa que abrangesse um conteúdo básico geral de boa qualidade e a profissionalização (optativa) voltada para a competência técnica e fundamentada numa educação ampla e sólida.

A partir dessas concepções gerais, procuram-se definir alguns pontos específicos para viabilizar a política de valorização da escola pública de 2º grau:

- necessidade de garantir recursos suficientes para a expansão da rede de ensino, aparelhamento e manutenção das escolas, além de pesquisas sobre metodologias adequadas ao alunado da escola pública;
- aumento geral de salários, de forma a garantir remuneração justa dos profissionais da Educação;
- abertura para a população do debate sobre o ensino de 2º grau, garantindo a participação de professores e alunos;
- recuperação da função básica da escola normal, que é a formação de professores para as quatro primeiras séries do 1º grau. Passando por forte processo de deterioração após a lei que instituiu a profissionalização compulsória, em 1971, o ensino normal deve ser priorizado de forma a garantir a qualidade da formação dos próprios quadros profissionais do sistema educacional;
- prioridade ao ensino noturno, por atender a maioria dos alunos que cursam o 2º grau. Com o grande aumento da procura pelos cursos noturnos, verificado nos últimos anos, o alunado do 2º grau se caracteriza hoje por congregar uma maioria de jovens e adultos que trabalham. Daí a necessidade da expansão das escolas noturnas e de um atendimento diferenciado dirigido ao aluno-trabalhador.

1.3.4 – O Programa Educação e Trabalho

Em julho de 1986, integrando o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento

(PND) da Nova República, foi apresentado pelo Ministro da Educação, Jorge Bornhausen, o Programa Educação e Trabalho, cuja meta geral é a implantação de 200 escolas técnicas federais no país. Previa-se a verba de Cz$ 500 milhões do orçamento do MEC para a instalação de 65 escolas ainda no segundo semestre de 1986, divididas em 9 escolas agrotécnicas de 2º grau, 33 escolas agrotécnicas de 1º grau e 23 escolas técnicas industriais de 2º grau, que atenderiam 25 mil estudantes.

O plano estabeleceu ainda a distinção de recursos para a recuperação e modernização das escolas federais já existentes no país: 20 escolas técnicas industriais, 3 centros de educação tecnológica e 35 escolas técnicas agrícolas, vinculadas à Coordenação Nacional de Ensino Agropecuário (COAGRI). O volume de verbas a ser aplicado no programa seria definido após avaliação dos projetos apresentados por cada escola.

A iniciativa ministerial foi criticada por diversos educadores, principalmente por ter sido estabelecida sem nenhuma consulta, quer aos órgãos federais vinculados ao ensino técnico, quer às associações de profissionais da Educação. A própria comissão constituída, no MEC em outubro de 1985, para estudar a questão do ensino técnico no país também não teria sido consultada (*Folha de São Paulo*, 3/3/1986). Apenas com base em informações referentes ao ano de 1986 será possível avaliar esse programa.

1.4 – Ensino Superior

A situação do ensino superior estampa o esgotamento político e institucional do modelo de organização e crescimento da Universidade brasileira implantado a partir da reforma universitária de 1966-1968.

A recessão econômica do início dos anos 80, aliada à forte expansão do ensino superior nas décadas anteriores (especialmente no setor privado), colocou novos e sérios problemas para a estrutura universitária brasileira. A crise vigente tornou-se de domínio público através das denúncias e reivindicações do movimento docente pelo empenho governamental (da Nova República) em encontrar soluções aceitáveis por todas as partes envolvidas e através do destaque dado à questão universitária nos órgãos de imprensa. Nesse contexto enquadra-se a constituição da Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior, fato de maior repercussão política no âmbito da questão universitária durante o ano de 1985.

1.4.1 – A Universidade Brasileira e a Reforma Universitária

Até as décadas de 20 e 30, os estudos superiores no Brasil eram oferecidos exclusivamente por escolas profissionais públicas isoladas, de cuja mera aglutinação legal e administrativa surgiu a maioria das universidades. A Universidade de Brasília e a Universidade Estadual de Campinas, criadas na década de 60, foram as primeiras instituições universitárias não estruturadas a partir daquele princípio de agregação.

A reforma de 1966-1968, caracterizada por mudanças de estrutura e medidas de contenção ditadas por uma lógica empresarial e pela repressão política, teve entre seus principais objetivos racionalizar a aplicação dos recursos e aumentar sua produtividade. Neste sentido, uma de suas primeiras medidas foi a extinção da cátedra vitalícia, que, além de ser alvo de críticas acadêmicas e políticas por parte de jovens professores e estudantes, era também apontada como fonte de pulverização de recursos, uma vez que estes – tanto em seus aspectos materiais como humanos – estavam rigidamente vinculados ao seu detentor. Apropriando-se de várias das reivindicações dos

movimentos docente e discente, a reforma implantada pelos Decretos-leis nº 53, de 18 de novembro de 1966, e nº 252, de 28 de fevereiro de 1967, determinava também a criação dos ciclos básico e profissional e a organização em departamentos das unidades componentes da Universidade. Introduziu-se o regime de créditos, criaram-se órgãos centrais encarregados de coordenar atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas em cada Universidade e afirmou-se a indissolubilidade da união ensino-pesquisa como regra universal para a caracterização do trabalho acadêmico. Essas reformas de estrutura foram complementadas por legislação que orientava a aplicação de recursos pela adoção de princípios nacionais de planejamento da Educação e encarava a política do setor como uma forma de se buscar a adequação entre a produção do sistema educacional e as necessidades do desenvolvimento econômico.

Contudo a reforma universitária de 1966-68 foi também marcada por medidas de contenção política. A extinção da cátedra contribuiu para destruir antigas estruturas e desarticular grupos no interior das Universidades, com o próprio regime de créditos – que permite ao estudante uma maior liberdade na escolha das disciplinas a cursar e é fator de modernização – escamoteia o movimento estudantil ao destruir o regime de turmas seriadas, canal básico de socialização e articulação política do corpo discente. O combate ao movimento docente e discente começou com a decretação do Ato Institucional nº 5, e medidas ditatoriais foram especificadas para o sistema educacional, através do Decreto Lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969, que proibiu demonstração e atividades políticas de protesto nas universidades e escolas.

A legislação posterior – tal como a lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e o Decreto-Lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969, que fixaram normas de organização e funcionamento do ensino superior – somente reafirmou os princípios anteriormente definidos e já em processo de implantação. Restava ainda neutralizar um dos pilares da agitação estudantil: a questão dos "excedentes", juridicamente eliminada através da introdução do vestibular classificatório, a ser realizado ao mesmo tempo em todo o Território Nacional ou, pelo menos, para diferentes regiões (Decreto nº 68.908, de 13 de julho de 1971).

A racionalização administrativa e a modernização almejadas pelas mudanças introduzidas a partir de 1966 geraram uma estrutura universitária com as seguintes características: integração de cursos, áreas e disciplinas; composição curricular mais flexível (disciplinas optativas e matrículas por disciplina); centralização da coordenação administrativa, didática e de pesquisa; cursos de vários níveis e de duração distinta; incentivo formal à pesquisa; extinção da cátedra; ampliação da representação das várias categorias de docentes nos órgãos de direção; controle da expansão e orientação da demanda pelo planejamento da distribuição das vagas e dinamização da extensão universitária (Romanelli, 1978).

Todavia a reforma universitária não foi capaz de solucionar positivamente a expansiva demanda social pelo ensino superior no Brasil, condicionada pelo estreitamento dos antigos canais de ascensão social das camadas médias e pela crescente qualificação exigida pela burocracia estatal e pelas empresas capitalistas modernas. Apesar do aumento da oferta de vagas nas instituições de ensino superior públicas, aquela demanda foi em grande medida canalizada para o ensino privado que, incentivado, manteve altas taxas de expansão ao longo dos anos 70 e apaziguou a reivindicação por mais vagas, oferecendo um ensino caro e freqüentemente de baixa qualidade. Sua preponderância sobre o ensino público oferece um forte argumento para o combate à política de ensino superior implantada após 1968, mas, ao mesmo tempo, confere-lhe grande poder para defender sua permanência e exigir a concessão de recursos públicos para sua manutenção enquanto empreendimento.

1.4.2 – Evolução do Ensino Superior

A ampla expansão do ensino superior no país, a partir de inícios dos anos 70, expressa-se nas altas taxas de crescimento das matrículas, que oscilaram em torno de 11,3% e 13,8% entre 1973 e 1979. De 1980 em diante essas taxas sofreram pequeno declínio, caindo para 9,5% entre 1983 e 1985.

Essa diminuição do ritmo de crescimento foi especialmente significativa na rede privada: após uma fase fortemente expansiva, onde sua participação no conjunto do ensino superior se elevou de 50% (1970) para 64,8% em (1979), sofreu um período de declínio relativo, chegando sua participação a cair para 59,3% em 1985. Nos últimos seis anos, as regiões Sudeste, Sul e Nordeste registraram uma queda na participação do ensino privado de 4,6%, 6,1% e 3,8% respectivamente (Tabela I) (1).

A rede privada no 3º grau chega a abarcar mais da metade das matrículas nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Na primeira delas, tal participação é especialmente acentuada, com índices superiores a 70%.

No âmbito do ensino público de 3º grau, é marcante a preponderância das instituições federais. Apenas a região Sudeste difere desse padrão, uma vez que o índice da rede federal, ainda que predominante, está bastante próximo daquele apresentado pela rede estadual: 14% respectivamente, em 1985 (Tabela I).

A análise da distribuição das matrículas do 3º grau por área de ensino revela que não ocorreram mudanças significativas na participação de cada área no período 1973/1985. Os cursos de Ciências Humanas mantiveram forte predominância, com mais da metade do total de matrículas, seguidos pelos de Ciências Exatas e Tecnológicas, cujos índices permaneceram em torno de 20% (Tabela II).

No entanto detecta-se uma tendência ascendente no caso das Ciências Humanas, e um movimento inverso nas Ciências Exatas, que após uma fase de crescimento, que se estende até 1979, apresentam um processo de declínio; ambas as tendências são particularmente visíveis ao nível das redes públicas federal e estadual (Tabelas II e III).

Embora esse padrão geral de distribuição de matrículas mostre-se tanto na rede pública quanto na particular, existem algumas diferenças expressivas entre ambas. Os dados relativos a 1985 indicam que, enquanto nas instituições federais e estaduais ocorre uma distribuição mais homogênea das matrículas pelas áreas de ensino (Ciências Humanas com 37% e 39%, respectivamente, do total de matrículas; Ciências Exatas com 25% e 27% e Ciências Biológicas com 20% e 16%, na rede privada a predominância dos cursos de Ciências Humanas é muita acentuada (61,8%), em contrapartida, reduziu-se a participação das Ciências Exatas (19%) e Biológicas (9,9%) (Tabela III)).

É importante obsevar que um dos resultados da expansão do ensino privado no país foi a consolidação de um quadro que acabou por acentuar as desigualdades sociais, em termos de oportunidades educacionais. O caráter socialmente excludente da escola brasileira e a má qualidade do ensino público de 1º e 2º graus levaram a uma situação em que os estudantes de baixa renda, que constituem a clientela das escolas públicas, apresentam poucas possibilidades de disputar as vagas das universidades públicas. Por seu turno os alunos oriundos de classes de renda mais alta tem no ensino privado de 1º e 2º graus as condições adequadas de preparação para o ingresso nas Universidades públicas. Nessas condições, a crescente demanda popular pelo ensino supe-

---

(1) O caso do Norte é bastante específico, uma vez que foi somente a partir de 1975 que teve início a implantação de estabelecimentos de ensino particulares na região, mantendo-se desde então uma tendência expansiva.

TABELA I

Ensino Superior – Distribuição das Matrículas por Rede de Ensino – Brasil e Regiões

Regiões e Redes	1973		1975		1977		1979		1981		1983		1985	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Brasil	772.800	100,0	1.072.548	100,0	1.159.046	100,0	1.311.799	100,0	1.386.792	100,0	1.438.992	100,0	1.367.609	100,0
Federal	184.312	23,8	248.849	23,3	253.602	21,9	290.868	22,1	313.217	22,6	340.118	23,6	326.522	23,8
Estadual	80.605	10,4	107.111	10,0	103.691	8,9	107.794	8,3	129.569	9,3	147.197	10,2	146.816	10,7
Municipal	35.162	4,5	54.265	5,0	52.186	4,6	63.641	4,8	92.934	6,7	89.374	6,3	83.342	6,2
Particular	472.721	61,3	662.323	61,7	749.567	64,6	849.496	64,8	850.982	61,4	862.303	59,9	810.929	59,3
Norte	13.934	100,0	24.054	100,0	24.698	100,0	27.310	100,0	31.157	100,0	33.837	100,0	35.134	100,0
Federal	12.729	91,2	19.542	81,3	19.324	78,3	20.763	76,2	21.534	69,1	22.948	67,9	24.517	69,7
Estadual	1.205	0,8	1.669	6,9	1.464	5,9	1.715	6,2	2.408	7,7	2.738	8,1	2.375	6,8
Municipal	–	–	–	–	–	–	–	–	278	0,9	–	–	–	–
Particular	–	–	2.843	11,8	3.910	15,8	4.832	17,6	6.937	22,3	8.151	24,0	8.242	23,5
Nordeste	94.174	100,0	144.084	100,0	179.237	100,0	203.592	100,0	217.894	100,0	239.426	100,0	226.059	100,0
Federal	52.231	55,4	78.594	54,6	82.217	45,8	99.000	48,6	103.817	47,7	115.293	48,2	103.048	45,0
Estadual	3.839	4,1	8.264	5,7	15.564	8,7	14.519	7,2	23.167	10,6	30.571	12,8	28.651	12,7
Municipal	2.966	3,2	11.066	7,6	11.225	6,3	14.945	7,3	27.809	12,8	27.964	11,6	19.362	
Particular	35.138	37,3	46.160	32,1	70.231	39,2	75.128	36,9	63.101	28,9	65.598	27,4	74.998	33,1
Sudeste	499.392	100,0	671.239	100,0	705.780	100,0	802.062	100,0	825.803	100,0	828.850	100,0	762.905	100,0
Federal	73.510	14,7	78.879	11,8	85.091	12,0	99.206	12,3	104.967	12,7	115.523	13,9	107.261	14,1
Estadual	66.647	13,4	72.884	10,8	61.003	8,6	64.828	8,0	75.346	9,2	79.981	9,7	79.455	10,4
Municipal	10.421	2,1	29.909	4,5	29.378	4,2	34.654	4,3	43.001	5,2	38.510	4,6	35.582	4,7
Particular	348.814	69,8	489.567	72,9	530.308	75,2	603.374	75,4	602.489	72,9	594.836	71,8	540.607	70,8
Sul	130.340	100,0	186.663	100,0	191.357	100,0	217.960	100,0	244.712	100,0	265.239	100,0	270.573	100,0
Federal	34.386	26,4	54.301	29,1	46.652	24,4	51.194	23,5	57.746	23,6	61.293	23,1	63.637	23,6
Estadual	19.043	14,6	20.849	11,2	21.509	11,3	22.684	10,5	27.617	11,3	32.808	12,3	35.023	12,9
Municipal	8.612	6,6	12.866	6,8	11.117	5,8	13.790	6,3	20.721	8,5	21.537	8,2	26.894	9,9
Particular	68.299	52,4	98.617	52,9	112.079	58,5	130.292	59,7	138.628	56,6	149.601	56,4	145.019	53,6
Centro Oeste	34.960	100,0	46.539	100,0	57.974	100,0	60.875	100,0	67.226	100,0	71.640	100,0	72.938	100,0
Federal	11.456	32,8	17.534	37,6	20.318	35,1	20.705	34,0	25.156	37,5	25.061	34,9	28.059	38,5
Estadual	3.034	8,6	3.445	7,5	4.151	7,2	4.048	6,6	1.121	1,6	1.099	1,6	1.312	1,8
Municipal	–	–	424	0,9	466	0,8	252	0,5	1.125	1,6	1.363	1,9	1.504	2,0
Particular	20.4709	58,6	25.136	54,0	33.039	56,9	35.870	58,9	39.827	59,3	44.117	61,6	42.063	57,7

Fonte: MEC/SEEC.

TABELA II
Distribuição Percentual das Matrículas por Área – Brasil

Áreas	1973	1975	1977	1979	1983	1985
Ciências Biológicas e Prof. Saúde .	13,8	14,0	12,4	11,6	12,5	13,1
Ciências Exatas e Tecnológicas . .	20,0	23,1	23,5	24,4	23,3	21,6
Ciências Agrárias	1,9	1,9	2,2	2,2	2,7	2,8
Ciências Humanas	52,4	51,5	53,7	52,1	52,9	53,3
Letras	7,8	7,2	6,2	6,2	6,5	6,8
Artes	1,7	2,3	2,0	1,9	1,7	2,0
Básico Comum	2,4	–	–	1,6	0,4	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: MEC/SEEC.

rior tem sido suprida fundamentalmente pelas instituições particulares, ou seja, amenizou-se a pressão sobre a expansão das vagas nas Universidades públicas, enquanto o ensino privado noturno de 3º grau, de baixa qualidade, tornou-se o canal de absorção da demanda dos setores de baixa renda.

Outra ordem de problemas que configura a crise do ensino superior diz respeito à sua qualidade.

Em 1983 o Brasil contava com 868 instituições de ensino superior, das quais somente 67 eram legalmente classificadas como universidades, sendo 47 públicas e 20 privadas. Havia ainda 744 instituições isoladas de ensino superior e 57 instituições diversificadas, mas sem o *status* universitário. Das universidades públicas, poucas conseguiram integrar o ensino e a pesquisa científica; contudo, são elas que respondem por grande parte desse trabalho no país, apesar da fragilidade de sua infra-estrutura – bibliotecas, laboratórios, serviços de documentação e computação, equipamento e material de apoio, etc. São raras também as universidades que desenvolvem uma política explícita de pesquisa. Os programas de pós-graduação que se constituíram após a reforma de 1966-1968 mantêm relações tênues com as universidades onde estão sediados, tanto em termos de integração institucional como de financiamento, dependendo de recursos concedidos por agências de fomento à pesquisa. Isso gera problemas específicos a esses programas e torna-os vulneráveis à crise de identidade e financiamento do ensino superior brasileiro. Da mesma forma que as universidades e demais instituições de ensino superior, é flagrante a heterogeneidade por eles apresentada no que se rê ere à qualidade do ensino e da produção acadêmica: ainda que em 1981 houvesse 1.021 programas de pós-graduação no Brasil, somente 10% centralizavam cerca de 82% das bolsas de estudos, 86% das pesquisas publicadas e 89% dos ormandos (Castro, 1986).

1.4.3 – O Ensino Superior em Debate

O debate contemporâneo sobre o ensino superior desenrola-se em torno de três eixos centrais: privatização, "autonomia universitária" e avaliação da eficiência e do desempenho das instituições.

A questão do privatismo no ensino superior é controversa no interior da própria cúpula estatal, e traz em seu bojo discussões fundamentais, como a participação

TABELA III – Ensino Superior – Matrícula Inicial por Área e Rede de Ensino – Brasil

Redes e Áreas	Anos											
	1973		1975		1977		1979		1983		1985	
Federal	184.312	100,0	248.849	100,0	253.602	100,0	290.868	100,0	340.118	100,0	326.522	100,
Biológicas	45.960	24,9	57.177	23,0	55.999	22,1	60.900	20,9	68.528	20,	66.037	20,
Exatas	49.175	26,7	71.242	28,6	74.012	29,2	86.514	29,7	93.496	27,4	83.799	25,
Agrárias	9.273	5,0	13.014	5,3	16.710	6,6	18.067	6,2	24.917	7,3	24.799	7,
Humanas	63.132	34,2	81.966	32,9	86.729	34,2	100.787	34,7	124.830	36,7	121.270	37,
Letras	10.107	5,5	13.683	5,5	13.289	5,2	15.082	5,2	18.091	5,4	20.302	6,
Artes	3.812	2,1	6.949	2,8	6.863	2,7	9.191	3,2	10.256	3,1	10.315	3,1
Básico Comum	2.853	1,6	4.818	1,9	–	–	327	0,1	–	–	–	–
Estadual	80.605	100,0	107.111	100,0	103.691	100,0	107.794	100,0	147.197	100,0	146.816	100,0
Biológicas	13.556	16,8	20.410	19,1	20.886	20,1	18.671	17,3	24.223	16,5	23.940	16,3
Exatas	21.954	27,2	32.923	30,7	30.790	29,7	34.572	32,1	40.803	27,7	40.660	27,7
Agrárias	3.333	4,2	3.798	3,6	4.646	4,5	5.367	5,0	7.077	4,8	6.570	4,4
Humanas	28.961	35,9	37.695	35,2	35.808	34,5	36.246	33,6	58.535	39,8	58.077	39,6
Letras	10.099	12,5	10.877	10,1	9.188	8,9	8.335	7,8	13.498	9,2	13.803	9,4
Artes	1.822	2,3	853	0,8	2.393	2,3	2.953	2,7	3.061	2,0	3.766	2,6
Básico Comum	880	1,1	555	0,5	–	–	1.650	1,5	–	–	–	–
Municipal	35.162	100,0	54.265	100,0	52.186	100,0	63.641	100,0	89.374	100,0	83.342	100,0
Biológicas	1.712	4,9	3.563	6,6	3.843	7,3	5.954	9,4	9.737	10,9	9.109	10,9
Exatas	5.984	17,0	12.777	23,6	13.871	26,5	14.653	23,0	18.152	20,3	16.638	20,0
Agrárias	428	1,2	1.121	2,2	1.024	1,9	1.454	2,3	1.828	2,1	2.035	2,5
Humanas	21.942	62,4	28.387	52,3	29.509	56,5	35.841	56,3	50.238	56,2	47.377	56,9
Letras	3.758	10,7	5.554	10,2	3.138	6,0	4.214	6,6	8.245	9,2	7.412	8,9
Artes	324	1,0	699	1,2	801	1,8	817	1,3	1.174	1,3	771	0,9
Básico Comum	1.014	2,8	2.164	3,9	–	–	708	1,1	–	–	–	–
Particular	472.721	100,0	662.323	100,0	749.567	100,0	849.496	100,0	862.303	100,0	810.929	100,0
Biológicas	45.452	9,5	67.551	10,2	62.492	8,3	66.290	7,8	77.688	9,0	80.266	9,9
Exatas	77.684	16,4	126.533	19,1	153.396	20,5	185.633	21,9	182.243	21,1	154.095	19,0
Agrárias	1.770	0,4	2.346	0,4	3.751	0,5	4.198	0,5	4.359	0,5	4.966	0,6
Humanas	290.618	61,5	394.495	59,6	470.195	62,8	510.375	60,1	527.764	61,2	501.541	61,8
Letras	36.675	7,8	46.680	7,0	46.193	6,1	53.159	6,2	54.784	6,4	51.674	6,4
Artes	6.424	1,4	15.932	2,4	13.540	1,8	11.861	1,4	10.121	1,2	12.209	1,5
Básico Comum	14.098	3,0	8.786	1,3	–	–	17.980	2,1	5.344	0,6	6.178	0,8

Fonte: MEC/SEEC.

do Estado em esferas básicas da vida social e que dizem respeito à própria dignidade do cidadão brasileiro, como é o caso do direito à educação.

Podem-se identificar, hoje, quatro tendências que sintetizam o debate em torno do ensino público versus privado, das quais a primeira enfatiza o papel da educação na construção de uma sociedade democrática e na ampliação dos direitos de cidadania. Entende-se que é dever do Estado destinar ao ensino os recursos necessários ao seu provimento integral, ou seja, a gratuidade é entendida como fundamental, de modo a assegurar a todo cidadão o direito a seu acesso, em todos os níveis. Aqui se incluem correntes de partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos, associações de pais e mestres, associações de professores, etc.

A segunda tendência trata de discutir a responsabilidade dos poderes públicos em amparar os estabelecimentos particulares de ensino. Afirma-se que a educação é área de interesse social e cabe ao Estado facilitar sua implantação em todos os níveis. É exatamente por esta via que nos últimos 20 anos viu-se estender a ação do capital privado no ensino. Enquadram-se nesta tendência tanto os representantes da Igreja Católica, na defesa de suas instituições escolares, quanto as empresas de ensino não confessionais.

É fato que tanto os estabelecimentos católicos quanto as empresas privadas de ensino defendem a participação do Estado no âmbito do ensino privado, via isenção de impostos, repasse de verbas públicas e outros procedimentos administrativos.

Como representantes dessa tendência tem-se, por exemplo, a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católica (ABEC), constituída por 16 universidades e 19 escolas isoladas, que em março de 1985 apresentaram ao Ministro da Educação um documento reivindicando o direito de funcionamento das Escolas Católicas, tal como se encontra garantido na Constituição de 1946. O principal argumento da ABEC é que, na controvérsia ensino público x ensino privado, não se pode deixar de reconhecer o papel histórico que vêm desempenhando as entidades católicas no processo educacional brasileiro. Reafirma-se a eficiência administrativa e a qualidade de ensino das escolas católicas. Lembra-se o direito de se organizar em Instituições de Ensino Superior (IES) sem fins lucrativos e com critérios próprios na designação de seus dirigentes. Propõe-se uma forma de assegurar o apoio do Ministério da Educação, seja através do Imposto de Renda das pessoas físicas e jurídicas, seja pela própria participação no total dos recursos destinados ao Ensino Superior Público. Além disto, lembra-se o papel significativo desempenhado por essas entidades no período da repressão, quando abrigou muitos docentes cassados das instituições oficiais, exercendo um importante papel de resistência política.

Do ponto de vista dos críticos ligados à primeira tendência, há que se considerar um dado fundamental referente tanto às entidades católicas como às outras instituições particulares de ensino: as mantenedoras, que formam o núcleo central do ensino particular no país. Se as escolas católicas apresentam mantenedoras que tentam influir filosoficamente em alguns domínios do ensino, os outros estabelecimentos particulares pautam sua orientação de modo a retirar do ensino todo conteúdo crítico, com conseqüências sobre a formação da cidadania. Por outro lado, sem af iscalização acurada do Poder Público, as mantenedoras tenderam a imprimir ao ensino privado uma orientação em que se aliava baixa qualidade de ensino a marginalidade política.

Essas questões constituem o núcleo do debate que caracterizaria uma terceira tendência sobre o ensino público x ensino privado. É o que se pode concluir de leitura do documento produzido pela Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior, encaminhado em novembro de 1985. Levando em consideração o importante papel dos estabelecimentos católicos no contexto da educação brasileira, cha-

ma a atenção para seu caráter "comunitário". Assim, a rede privada não deve ser considerada como um bloco homogêneo, pois são reconhecíveis importantes diferenças em seu conjunto – como exemplificam as escolas particulares católicas, entre outras.

O documento analisa ainda a discriminação do acesso a níveis mais altos do ensino, com efeitos perversos: a universidade pública atende hoje aos mais jovens e de maior poder aquisitivo. O ensino superior privado atende às classes assalariadas e de mais de 25 anos. O quadro seria o resultado da "tendência privatizante estimulada pelo governo federal".

A comissão defende a responsabilidade do poder público na expansão e manutenção do ensino público em todos os níveis, inclusive o Superior. Argumenta que o Estado não pode contar com a iniciativa privada para financiar os setores mais significativos da pesquisa universitária e do ensino superior, tendo a responsabilidade de ampliar a sua contribuição. Reconhece, ao mesmo tempo, que não se democratizará o acesso ao ensino superior enquanto o Estado não investir maciçamente no ensino de 1º grau.

Uma quarta tendência pode ser encontrada no interior dos próprios órgãos técnicos do Ministério da Educação, expressa no documento "Esboço de Normas para a Constituição do Conselho Federal e Educação", apresentado em 05/08/86. O C.F.E. dê ende como dever e prioridade do Estado assegurar a todos os brasileiros apenas o ensino de primeiro grau; só depois de satisfeitas tais necessidades é que o Estado (União, Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios) deve ampliar a rede de 2º grau, para num terceiro momento prover adequadamente o ensino superior.

O argumento do C.F.E. contra a gratuidade do ensino toma como ponto de partida a asserção de que a Constituição não logrará nenhum papel no processo da redistribuição da renda do país. Afirma que não haverá receita tributária suficiente para todas as tarefas que assume o Estado brasileiro. Na educação, a chamada **gratuidade do ensino é um mito** (o grifo é do documento): ". . . o ensino que é ministrado sem a cobrança da contrapartida direta é obviamente sustentado pelo tributo que todos pagam. . .". Em outros termos, o C.F.E. assume a posição de que a educação não é dever do Estado e este deve apenas contribuir naquilo que lhe é possível.

Cabe ao Estado o amparo ao estudante pobre, através de bolsas de estudo. Para tanto, propõe-se a criação de órgãos específicos, formados por políticos que cuidarão de alocar os recursos conforme as necessidades dos desprivilegiados. Assim, a posição firmada pelo C.F.E. é a defesa do privatismo na educação, devendo o Estado entrar como coadjuvante na responsabilidade do processo educacional do país.

Tendo em vista as divergências explicitadas no interior dos próprios organismos estatais sobre o tema do ensino privado, é importante lembrar que no documento elaborado pela Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior propõe-se a reformulação do Conselho Federal de Educação, que não teria cumprido suas funções de forma adequada por duas razões principais: "suas atuais contribuições fazem dele uma instituição sobrecarregada, com poderes limitados de fiscalização e nenhum acompanhamento do real desempenho das instituições de ensino do país. Sua composição, de livre nomeação do Presidente da República entre pessoas de notório saber e competência, não tem sido suficientemente representativa do ensino superior brasileiro, particularmente das universidades públicas".

No ano de 1985, a convocação da Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior (pelo decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985), constitui sem dúvida o fato de maior repercussão política no âmbito do ensino superior.

Encarregada de apresentar subsídios à formulação de uma política para o 3º grau, a comissão foi integrada por 24 membros indicados pelo Ministro da Educa-

ção, oriundos de regiões do país, áreas e graus de formação acadêmica variados e com diferentes formas de vinculação institucional à rede de ensino superior, representando diversas orientações políticas e perspectivas no que tange a identificação de problemas e de soluções relativas àquele nível de ensino. Esta forma quase discricionária de convocação dos membros da Comissão gerou protestos de várias entidades representativas da comunidade acadêmica, tais como a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – ANDES, a União Nacional dos Estudantes – UNE, a Federação dos Servidores das Universidades Brasileiras – FESUBRA e o próprio Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB.

O próprio caráter "ecumênico" que marcou sua composição contribuiu para que o relatório apresentado após 6 meses de trabalho ficasse restrito à apresentação de recomendações bastante genéricas, dada a necessidade de se encontrar um mínimo de consenso. De maneira geral, a proposta cristaliza-se em torno de dois problemas centrais: "autonomia universitária" e avaliação do desempenho global das instituições do ensino superior. Na verdade, este último ponto aparece como fim a ser perseguido, passando a integrar os procedimentos regulares da prática universitária, como meio para se atingir a re orma do ensino superior. Somente através do estabelecimento de critérios de avaliação e auto-avaliação é que se poderia estratificar o imenso universo composto pelas IES públicas e privadas e, a partir dos seus resultados, definir os parâmetros norteadores do comportamento do Estado e da sociedade frente àquelas instituições.

No que se refere à desejada reconquista da "autonomia universitária", somente a positividade da avaliação poderia garantir sua legitimidade, isto é, os limites da autonomia universitária devem ser ditados pelo satisfatório cumprimento das tarefas atribuídas pela sociedade ao ensino superior. Em última instância, os resultados positivos e/ou negativos da avaliação teriam conseqüências não só para a atribuição e distribuição diferencial de tarefas, recursos, privilégios e prestígio entre as IES, mas regulariam também a relação entre as universidades públicas e as instituições privadas (como, por exemplo, a proposta de se submeter as IES isoladas, em sua grande maioria particulares, à supervisão da universidade mais próxima) e o fluxo de recursos públicos destinados à subvenção do ensino superior privado. Haveria também conseqüências concretas para o princípio formal de indissolubilidade da relação entre ensino e pesquisa, afirmado pela reforma de 1966-1968, como critério definidor do modelo de Universidade a ser implantado. A separação entre ensino e pesquisa, uma vez constatada a inexistência e/ou baixa qualidade das pesquisas desenvolvidas nas IES, abriria caminho para formas diferenciadas de organização do ensino superior.

O relatório da Comissão aborda ainda, entre vários outros pontos, a democratização interna e o acesso às IES, a definição de um plano de carreira para o magistério superior, a isonomia salarial etc. Com exceção do primeiro aspecto, que implicou a defesa consensual da necessidade de se expandir e melhorar o ensino de 1º e 2º graus, nenhum dos outros pontos foi objeto de recomendações claras e unívocas.

Bastante discordância e discussão parece, por outro lado, ter causado a questão da avaliação, entendida como primeiro passo de encaminhamento da reforma do ensino superior. Obviamente, coloca-se o problema de quem avalia, e sua identificação remete naturalmente para a autonomia universitária. De outro lado, está o tema da concepção e critérios de avaliação do desempenho das IES.

Dada a sua complexidade e as resistências aos procedimentos simplistas ou simplificadores, de corte quantitativo ou contabil empresarial, mas dadas também as reconhecidas dificuldades de claras propostas alternativas, esta é uma discussão que avançou para o ano de 86, principalmente após a divulgação da proposta do GERES –

Grupo Executivo de Reforma do Ensino Superior.

2 – FINANCIAMENTO PÚBLICO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

A base do sistema de financiamento da Educação no Brasil é constituída de recursos oriundos de duas fontes que examinaremos separadamente: a receita de impostos da União, dos Estados e Municípios; e por recursos extra-fiscais específicos, provenientes sobretudo do salário-educação, do FINSOCIAL e do Fundo de Assistência ao Desenvolvimento Social (FAS).

2.1 – As Receitas de Base Orçamentária

Cada esfera administrativa tem um quadro específico de receitas.

A esfera federal as recolhe de três fontes:

- receitas do Tesouro – compostas de receitas tributárias, patrimoniais, de capital e diversas. As tributárias, mais importantes, com peso da ordem de 90% do total, contêm receitas de taxas, contribuições e, principalmente, impostos, os quais representam cerca de 80% do total das receitas orçamentárias. Destes últimos, os principais, na esfera federal, são Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto de Importação (II);
- outras fontes "orçamentárias" – provenientes de recursos arrecadados pelos próprios órgãos, por operações de crédito, o saldo do ano anterior, etc. No orçamento da União, elas são publicadas como estimativa inicial, junto com os quadros de detalhamento; porém não figuram nos Balanços Gerais, permanecendo apenas naqueles dos respectivos órgãos. Assim, não há informações de balanços sobre essas outras fontes "orçamentárias";
- fontes não orçamentárias – são as principais fontes de receita da União, não incorporadas ao Orçamento – como, por exemplo, as receitas das estatais (Marques, 84).

Vários são os problemas para a identificação das fontes de receitas federais. Por exemplo, é mínima a parcela dos recursos mobilizados pela União que é assinalada no orçamento. Também é grande a mobilidade das rubricas que ora são lançadas como orçamentárias, ora figuram entre outras fontes orçamentárias. Assim, em 1968, o Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes foi incorporado; em 1969 foi a cota federal do salário-educação; em 1981, a cota estadual do salário-educação, as cotas de contribuição da parcela das vendas das loterias destinadas aos ministérios da área social, a cota do Imposto Territorial Rural destinada aos Municípios e às receitas de todos os órgãos autônomos da administração federal direta. Portanto, a análise da receita exige um acompanhamento meticuloso para se detectarem as fontes incorporadas ao orçamento.

Na **esfera estadual**, as principais fontes de receitas são: o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis e Direitos Reais, taxas, a cota do salário-educação (2/3 sobre 2,5% das folhas de pagamentos das empresas), o Fundo de Participação dos Estados (FPE), transferências federais; créditos, convênios, doações etc.

Na **esfera municipal**, a receita se baseia no Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS), no Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana (IPTU), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), transferências federais ou estaduais, créditos, convênios, doações etc. Vale ressaltar o caráter reconhecidamente inelástico

dos impostos específicos dos municípios.

A centralização do sistema tributário nacional, desde 1967, torna os Estados e sobretudo os Municípios fortemente dependentes do governo federal na obtenção dos recursos para financiar suas atividades. Por isso as transferências são o principal ítem das despesas da União, podendo ser intragovernamentais, intergovernamentais, dirigidas a instituições privadas, ao exterior, a pesssoas, encargos da dívida interna. As mais importantes são as intragovernamentais, que entre 1980 e 82, representavam cerca de 74% do total. Do ponto de vista da análise, as transferências apresentam dois tipos de problemas: a multiplicidade de órgãos em um mesmo nível de governo, da administração direta ou indireta (autarquias e fundações), torna muito difícil o acompanhamento das transferências; há dupla contagem, pois as transferências figuram, tanto entre as despesas da União quanto entre as receitas dos Estados e Municípios. Essa questão é central na discusão da Emenda Camon, que será apresentada posteriormente.

A perda da autonomia que esse sistema representa para Estados e Municípios é proporcional ao volume das transferências e agravada quando estas vêm assinaladas com vinculação. Sob inflação elevada, o controle do governo federal, pela retenção dos recursos, ocasiona sérias perdas às esferas estadual e municipal, além de comprometer a eficácia da aplicação, quando o maior volume de liberação ocorre ao final do ano. Ademais, vale lembrar que a política econômica do período autoritário valeu-se fartamente da isenção do ICM como estímulo à exportação, agravando a capacidade financeira de Estados e Municípios (estes últimos recebem 20% do ICM).

Cabe a essas fontes de receitas financiar as atividades gerais do Estado, nos três níveis administrativos. Portanto, os gastos governamentais com educação são sustentados por parcelas desses recursos e por outras fontes analisadas na 2ª parte.

Uma análise global do financiamento da educação implicaria imediatamente um conhecimento dos gastos em educação, tanto do setor público quanto do privado. Porém, praticamente só há informações sobre os gastos da administração direta do setor público (Marques, 84). Dado o grau de obscuridade e ambigüidade das conceituações e classificações envolvidas, a análise das despesas governamentais com educação é muito mais complexa que a das receitas.

A questão nuclear é determinar o que é e o que não é gasto com o ensino, e o padrão mais consistente dessa especificação é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1961), segundo o qual são consideradas despesas com ensino: as de manutenção e desenvolvimento do ensino; as de concessão de bolsas de estudos, as de aperfeiçoamento de professores, incentivos à pesquisa, e realização de Congressos e Conferências; as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionam com atividades extra-escolares.

Por outro lado, não são consideradas despesas com ensino "as de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino, nem os auxílios e subvenções para fins de assistência cultural" (LOB. Art. 93, parág. 1º, 2º). Portanto, cultura, desporto, merenda escolar, assistência médica não são despesas com ensino. Essa é uma questão central na discussão atual: destacar os recursos destinados as atividades da escola, dentre aqueles necessários a compensar parcialmente as condições de miséria do aluno, que inclusive comprometem seu desempenho escolar.

2.1.1 – O "Imbroglio" Orçamentário

Em 17/03/1964, a Lei nº 4.320 – que definiu as normas de elaboração orçamentária – determinou que as classificações do orçamento deveriam ser por categorias econômicas, funções e programas. As funções, que agregam atividades de diversos

ministérios, desdobram-se em programas, sub-programas e atividades. Somente dez anos mais tarde (28/01/74), o Ministério do Planejamento arrolou uma série de dezesseis funções, dentre as quais a de Educação e Cultura, que inclui os seguintes programas:

7. Administração
8. Administração Financeira
9. Planejamento Governamental
10. Ciência e Tecnologia
19. Serviços de Informações
42. Ensino de 1º Grau
43. Ensino de 2º Grau
44. Ensino Superior
45. Ensino Supletivo
46. Educação Física e Desportos
47. Assistência ao Educando
48. Cultura
49. Educação Especial

Além do conceito de função, emprega-se na classificação o de área, que é a soma dos programas típicos e atípicos de uma função com os programas típicos dessa função enquadrados em outras funções nas leis orçamentárias.

Essas normas de classificação são fontes de confusões por, serem pouco objetivas. No tocante às funções, por exemplo, um mesmo programa ou subprograma pode incluir-se em duas ou mais funções -- como Ciência e Tecnologia, Treinamento de Recursos Humanos. Também ocorre que ações de mesma natureza recebam denominações diferentes: no balanço da União, as mesmas ações classificadas como "bolsas de estudo", "ensino supletivo" e "treinamento de recursos humanos", no Ministério da Educação fazem parte da função Educação e Cultura, e no Ministério do Trabalho pertencem à função Trabalho. Da mesma forma, no Ministério da Saúde há ações correlatas que pertencem à função Saúde e Saneamento. Quanto às áreas, a de Educação e Cultura, por exemplo, agrega programas de 1º grau, o PEBE, o PIPMO, o Intercâmbio Científico e Cultural, classificados nos Balanços Gerais da União, respectivamente, nas funções Desenvolvimento Regional, Trabalho e Relações Exteriores. Além desses, a área de Educação e Cultura abarca todos os programas das funções Assistência e Previdência, Administração e Planejamento e Desenvolvimento Regional a cargo do MEC, por estarem diretamente vinculados à Educação e Cultura. Por fim, foram incorporados à área todos os programas de outras fontes geradas pelos órgãos da administração indireta e fundações ligadas ao MEC, assim como a quota do Fundo de Assistência ao Desenvolvimento Social (FAS) atribuída ao MEC, os recursos do Programa Especial de Crédito Educacional etc (Melchior, 84). Aplicado o conceito de área, em 1980 o investimento na área de educação e cultura foi de 20%, enquanto na rubrica ensino, no MEC, foi de 5,29%; em 1982 essas taxas foram respectivamente 19% e 5,32%. Portanto, com o conceito de área praticamente se quadruplicam os gastos, em contraste com os dispêndios sob o conceito de ensino (Marques, 84).

Em suma, essas normas classificatórias abriram as portas à múltipla contagem dos recursos, seja lançando nos gastos do MEC despesas de rubricas imprecisas e estranhas ao ensino (como Administração, Administração Financeira, Planejamento Governamental, Ciência e Tecnologia, Serviços de Informação, Desporto, Assistência ao Estudante, Cultura), seja incorporando à função Educação e Cultura despesas de doze Ministérios (Aeronáutica, Exército, Fazenda, Justiça, Interior, Marinha, Planejamento e Coordenação Geral, Previdência, Relações Exteriores, Saúde, Trabalho e

Transportes), além da Presidência da República. Esses gastos fora do MEC representaram, em 1978, 11,44% das despesas com educação e cultura, passando a 17,34% em 1982 (Melchior, 86).

Outro grave problema das finanças públicas é a defasagem entre orçamento e balanço. Em período de inflação ascendente, a subestimação da inflação nos orçamentos tem sido usada como mecanismo de diminuição de expectativas inflacionárias, implicando em comprimir despesas e receitas no orçamento: de um lado, o aumento das receitas, devido à inflação, coloca nas mãos das autoridades econômicas um ponderável montante de recursos não comprometidos; de outro, a previsão de despesas, claramente insuficiente, torna obrigatórios créditos adicionais, complementações, distribuição de vantagens entre os órgãos governamentais. Essa redistribuição de recursos fica ao sabor das forças que interferem no jogo político durante a execução orçamentária, o que fortalece o poder de arbítrio dos que decidem o quanto de recursos destinar a que setor – com patente desvantagem para o setor social. É desse jogo que decorrem as reais prioridades dos gastos públicos. Com inflação relativamente estável e baixa, e a impossibilidade de se utilizarem tais artifícios, recorre-se diretamente aos cortes de recursos e gastos nos setores desprivilegiados.

Além desses problemas, há mais uma área de arbítrio configurada pela possibilidade de que as autoridade educacionais lancem despesas em rubricas de forma a falsificar os gastos reais. Tem-se como exemplo o caso ocorrido no Estado de São Paulo, onde a partir de 1979, passou-se a lançar em despesas do 1º grau gastos relativos a outras rubricas (inclusive os do 2º grau). Como conseqüência, verificou-se um salto aparente dos gastos com o 1º grau. Tais falsificações atingem não só as informações relativas ao Estado, como também àquelas relativas ao país, tendo-se em vista o peso de São Paulo em termos nacionais (Salm, 84).

Esse elenco de obstáculos demonstra as graves dificuldades para uma análise global rigorosa do financiamento público à educação, considerando-se ainda a falta de uniformidade na classificação dos gastos com programas educacionais entre União, Estados e Municípios.

2.1.2 – Responsabilidades Legais e Distribuição de Gastos

Legalmente, as responsabilidades de cada esfera administrativa em relação aos graus de ensino são determinadas de forma não específica e não exclusiva, segundo as chamadas competências concorrentes: a União, fora dos Territórios – onde é responsável pelo ensino de 1º e 2º graus – tem uma função supletiva das deficiências de Estados e Municípos em relação a esses níveis de ensino; limita-se a repassar recursos, não implantando diretamente escolas. Estados e Municípios são responsáveis pelo ensino de 1º e 2º graus de forma não específica: legalmente, existe apenas a vinculação de parte dos recursos – cota estadual do salário educação ao 1º grau, 20% do FPM ao 1º grau e 20% do FPE à educação e cultura. Essa restrição, insuficiente para garantir qualquer prioridade, tem por conseqüências a dispersão de recursos, a duplicação das redes, carências, ociosidade localizada, impossibilidade de planejamento e manutenção de escolas nos três graus por todas as esferas administrativas.

Pela Tabela I verifica-se que, para o período 1970/1985, os gastos da União na função Educação e Cultura (2) (taxa média de crescimento de 9,24%) cresceram mais que os gastos gerais da União (taxa média de crescimento de 3,63%), o que

(2) Já foram apontados os problemas dessa conceituação, só minimizados pela Lei nº 7.348, que regulamentou a Emenda Calmom – questão analisada a seguir.

revela uma certa prioridade do governo para com a função. Entre as oscilações das despesas com educação e cultura, as quedas de 1983 e 1984 refletem a recessão econômica, e a forte ascensão de 1985 responde ao início da recuperação. A elevação de 1981/82 está relacionada com a incorporação ao Tesouro dos recursos da quota estadual do salário educação, dos recursos das loterias e demais ítens citados na análise das receitas. Aliás, essa foi a tendência geral da orientação dos governos autoritários: descomprometimento dos recursos ordinários e substituição por recursos de outras fontes.

TABELA I

Despesas na Função Educação e Cultura em Relação ao Total das Despesas da União

(Cr$ Bilhões de 1985)

Anos	Despesas Corrigidas da União na Função Educação e Cultura		Total de despesas Corrigidas da União		A / B (%)
	Valores (A)	Taxa de Crescimento (1)	Valores (B)	Taxa de Crescimento (2)	
1970	3.559	–	65.334	–	5,45
1971	3.462	-2,05	45.051	-31,04	7,68
1972	4.420	27,67	56.821	26,13	7,78
1973	4.638	4,93	64.752	13,96	7,16
1974	4.966	7,07	71.523	10,46	6,94
1975	5.709	14,96	82.823	15,80	6,89
1976	7.206	26,22	92.284	11,42	7,81
1977	8.419	16,83	94.810	2,73	8,88
1978	9.339	10,93	96.868	2,17	9,64
1979	9.679	3,64	91.388	-5,65	10,59
1980	8.987	-7,15	106.200	16,02	8,46
1981	9.636	7,22	94.667	-10,87	10,18
1982	10.684	10,88	98.284	3,83	10,87
1983	8.406	-21,32	94.352	-4,00	8,91
1984	7.762	-7,66	87.785	-6,96	8,84
1985	11.399	46,86	96.785	10,25	11,78

FONTE: Construída a partir de Ministério da Fazenda – Finanças do Brasil 82/83.
MEC/SEEC – Sinopse dos Dados Financeiros/84.
Melchior, José Carlos de Araújo – Financiamento da Educação no Brasil e a Revolução: 1965/1982.
Salm, Claudio – Relatório de Pesquisa – Financiamento das Políticas Sociais.
Souza, Alberto Mello – Despesas Governamentais em Educação no Brasil – 1970/1980.

NOTA: Deflator: IGP–DI.

(1) Crescimento médio – 9,24.

(2) Crescimento médio – 3,63.

A Tabela II relaciona a evolução da receita de impostos com as despesas corrigidas da União na função Educação e Cultura (sem as transferências) – relação que é essencial por serem os impostos a fonte básica dos recursos para a educação e

TABELA II

Relação Entre Receitas de Impostos e Despesas da União na Função Educação e Cultura

Anos	Receitas de Impostos		Despesas da União na Função Educação e Cultura		Despesas Corrigidas da União, na Função Educação e Cultura		B / A (%)	C / A (%)
	Valores (A)	Taxa de Crescimento (1)	Valores (B)	Taxa de Crescimento (2)	Valores (C)	Taxa de Crescimento (3)		
1970	45.566	–	3.734	–	3.559	–	8,19	7,81
1971	50.455	10,73	3.661	-1,96	3.462	-2,51	7,26	6,86
1972	61.803	22,49	4.636	26,63	4.420	27,67	7,50	7,15
1973	71.167	15,15	4.889	5,46	4.638	4,93	6,87	6,52
1974	79.426	11,61	5.168	5,71	4.966	7,07	6,50	6,25
1975	82.062	3,32	6.026	16,60	5.709	14,96	7,34	6,96
1976	96.194	17,22	7.471	23,98	7.206	26,22	7,77	7,49
1977	95.829	-0,38	10.311	38,01	8.419	16,86	10,76	8,79
1978	94.879	-0,99	11.786	14,31	9.339	10,93	12,46	9,84
1979	96.844	2,07	12.243	3,88	9.679	3,64	12,64	9,99
1980	99.541	2,78	10.665	-12,89	8.987	-7,15	10,71	9,03
1981	92.937	-6,63	13.765	29,06	9.636	7,22	14,81	10,37
1982	96.543	3,88	15.170	10,21	10.684	10,88	15,71	11,07
1983	88.544	-8,29	11.830	-22,02	8.406	-21,32	13,36	9,49
1984	86.038	-2,83	11.336	-4,18	7.762	-7,66	13,18	9,02
1985	105.596	22,73	16.771	47,94	11.399	46,86	15,88	10,79

FONTE: Construída a partir de Ministério da Fazenda – Finanças do Brasil 82/83.
MEC/SEEC – Sinopse dos Dados Financeiros/84.
Melchior, José Carlos de Araújo – Financiamento da Educação no Brasil e a Revolução: 1965/1982.
Salm, Claudio – Relatório de Pesquisa – Financiamento das Políticas Sociais.
Souza, Alberto Mello – Despesas Governamentais em Educação no Brasil – 1970/1980.

NOTA: Deflator: IGP–DI.
(1) Crescimento médio: 6,19.
(2) Crescimento médio: 18,72.
(3) Crescimento médio: 9,24.

TABELA III

Despesas Governamentais na Função Educação e Cultura 1970/1985

(Cr$) Bilhões de 1985)

Anos	Despesas Corrigidas da União		Despesas dos Estados		Despesas dos Municípios do Interior		Despesas dos Municípios das Capitais		Total	
	Valores (A)	Taxa de Crescimento (1)	Valores (B)	Taxa de Crescimento (2)	Valores (C)	Taxa de Crescimento (3)	Valores (D)	Taxa de Crescimento (4)	Valores (E)	Taxa de Crescimento (5)
1970	3.559	–	8.543	–	1.202	–	459	–	13.763	–
1971	3.462	-2,5	9.675	13,25	1.218	1,33	591	28,75	14.946	8,60
1972	4.420	27,67	11.412	17,95	1.729	41,95	578	-2,20	18.139	21,36
1973	4.638	4,93	13.430	17,68	1.091	9,95	671	16,09	20.640	13,79
1974	4.966	7,07	15.035	11,95	2.288	20,36	739	10,13	23.028	11,57
1975	5.709	14,96	16.478	9,60	1.958	-14,42	1.444	95,40	25.589	11,12
1976	7.206	26,22	16.908	2,61	2.904	48,31	2.199	52,29	29.217	14,18
1977	8.419	16,83	17.356	2,65	2.999	3,27	2.253	2,45	31.027	6,20
1978	9.339	10,93	19.126	10,20	3.505	16,87	2.427	7,72	34.397	10,86
1979	9.679	3,64	20.778	8,64	3.715	5,99	2.831	16,64	37.003	7,59
1980	8.987	-7,15	19.830	-4,56	3.622	-2,50(6)	2.664	-5,90(7)	35.103	-5,13
1981	9.636	7,22	20.415	2,95	3.460	-4,47(6)	2.492	-6,46(7)	36.003	2,56
1982	10.684	10,88	22.302	9,24	2.011	-41,88(6)	2.733	9,67(7)	37.730	4,80
1983	8.406	-21,32	19.012	-14,75	2.653	-31,92(6)	2.398	-12,26(7)	32.469	-13,94
1984	7.762	-7,66	17.599	-7,43	s/dados	s/dados	2.277	-5,05(7)	–	–
1985	11.399	46,86	–	–	–	–	–	–	–	–

FONTE: Construída a partir de Ministério da Fazenda – Finanças do Brasil 82/83.
MEC/SEEC – Sinopse dos Dados Financeiros/84.
Melchior, José Carlos de Araújo – Financiamento da Educação no Brasil e a Revolução: 1965/1982.
Salm, Claudio – Relatório de Pesquisa – Financiamento das Políticas Sociais.
Souza, Alberto Mello – Despesas Governamentais em Educação no Brasil – 1970/1980.

NOTA: Deflator: IGP–DI.
(1) Crescimento médio: 9,24.
(2) Crescimento médio: 5,33.
(3) Crescimento médio: 4,06.
(4) Crescimento médio: 14,80.
(5) Crescimento médio: (80/83) – 20,0.
(6) Crescimento médio: (80/84) – 4,0.
(7) Deduzidas as Transferências aos Estados e Municípios.

porque é por essa relação que se mede a vinculação de recursos estipulada pela Emenda Calmon.

Não obstante a diferença das taxas médias de crescimento seja menor aqui (impostos: 6,19%; despesas com educação e cultura: 9,24%), a relação é também crescentemente favorável às despesas com educação e cultura, confirmando o esforço relativo maior para a função.

As Tabelas III e IV expressam as séries de despesas na função Educação e Cultura da União, Estados, Municípios das capitais e do interior, respectivamente em números absolutos e percentuais.

TABELA IV
Participação das Esferas Administrativas nas Despesas de Educação e Cultura
(1970-1983)

Anos	União (1)	Estados (2)	Municí-pios das Capitais (3)	Municí-pios do Interior (4)	Municí-pios Capitais e Interior	Total
1970	25,86	62,07	3,34	8,73	12,07	100,00
1971	23,16	64,73	3,95	9,16	12,11	100,00
1972	24,37	62,91	3,19	9,53	12,72	100,00
1973	22,47	65,07	3,25	9,21	12,46	100,00
1974	21,57	65,28	3,21	9,94	13,15	100,00
1975	22,31	64,40	5,64	7,65	13,29	100,00
1976	24,66	57,87	7,53	9,94	17,47	100,00
1977	27,13	55,94	7,26	9,67	16,93	100,00
1978	27,15	55,60	7,06	10,19	17,25	100,00
1979	26,16	56,15	7,65	10,04	17,69	100,00
1980	25,60	56,49	7,59	10,32	17,91	100,00
1981	26,76	56,70	6,92	9,62	16,54	100,00
1982	28,32	59,11	7,24	5,33	12,57	100,00
1983	25,89	58,55	7,39	8,17	15,56	100,00

FONTE: Construída a partir de Ministério da Fazenda – Finanças do Brasil 82/83.
MEC/SEEC – Sinopse dos Dados Financeiros/84.
Melchior, José Carlos de Araújo – Financiamento da Educação no Brasil e a Revolução: 1965/1982.
Salm, Claudio – Relatório de Pesquisa – Financiamento das Políticas Sociais.
Souza, Alberto Mello – Despesas Governamentais em Educação no Brasil – 1970/1980.

NOTA: Deflator: IGP–DI.

(1) Participação média da União – 25,12.
(2) Participação média dos Estados – 60,06.
(3) Participação média dos Municípios das Capitais – 5,80.
(4) Participação média dos Municípios do Interior – 9,03.

Na Tabela III, vale notar: o declínio acelerado dos gastos municipais, entre 1980 e 1984, sobretudo os do interior, que assinalam nesses anos uma taxa negativa de crescimento de ordem de 20% (contra -4% dos Municípios das capitais) – reflexo da caótica situação financeira dos Municípios, que provocou grande mobilização por uma reforma tributária de emergência (conseguida parcialmente com as emendas Passos Porto e Irajá Rodrigues) e cuja expressão mais atual é o movimento dos Municípios das capitais. O brusco salto dos gastos desses municípios em 1975 deveu-se essencialmente à incorporação nessa categoria dos gastos da cidade do Rio de Janeiro, que se tornou Capital do Estado.

Fica evidente o papel dos Estados como os grande financiadores das atividades de educação e cultura. Chama também a atenção a penúria dos gastos dos Municípios do interior. Daí decorrem um custo muito baixo por aluno, pior ensino, piores salários, pior qualificação dos docentes, maior precariedade de instalações, material escolar e merenda. E os Municípios do interior têm que prover educação para milhares de localidades nas circunstâncias mais desfavoráveis: população predominantemente miserável, dispersa, com nível cultural baixíssimo é restrita disponibilidade de tempo para a escola.

Quanto aos gastos da União com ensino, mais de 50% concentram-se no nível superior (55% em 1982). Sua participação nas despesas variou entre os limites de 21,57% e 28,32% do total, com média de 25,12%. Os Estados foram responsáveis por gastos percentuais entre 55,60% e 65,28%, ficando a média em 60,06%. As despesas dos Municípios das capitais oscilaram entre 3,19% e 7,59%, com a média de 5,80%. Por fim, os Municípios do interior contribuíram com 9,03% das despesas em média, variando a amplitude da participação entre 5,33% e 1,19%.

2.1.3 – A Emenda Calmon

A Emenda Calmon representa uma esperança de eliminação das mazelas do financiamento da educação nacional como condição necessária ao enfrentamento da situação de descalabro a que chegou o setor; expressa a retomada de uma política de vinculação de percentuais mínimos da receita de impostos para gastos com educação; busca assegurar a prioridade e a permanência dos objetivos educacionais, acima das injunções políticas, através da vinculação; define compulsoriamente as responsabilidades do poder público, durante todo o processo de elaboração, execução e controle orçamentários.

A história da vinculação nas constituições brasileiras mostra como ela tem representado uma forma de o poder legislativo preservar a prioridade da educação nos gastos públicos.

A Constituição de 1934 estabeleceu como percentuais mínimos obrigatórios, na receita geral de impostos para a aplicação em educação, 10% para a União e para os Municípios e 20% para os Estados e o Distrito Federal. Essa vinculação foi eliminada pela Constituição de 1937 e restabelecida pela de 1946, que aumentou a parcela obrigatória dos Municípios para 20%.

Em 1961, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a quota da União foi ampliada para 12%, e a Constituição de 1967 suprimiu mais uma vez a vinculação.

A Emenda Constitucional de 1969, nº 1, restabeleceu a obrigatoriedade (20%) apenas para os Municípios, mas vinculando-a à receita tributária, que engloba impostos e taxas. Disso decorrem dois problemas: as taxas, contrapartida à prestação de serviços, têm correspondência necessária com o tipo e a quantidade do serviço utilizado, ao contrário dos impostos, que constituem a base do financiamento das atividades

gerais do Estado; o cumprimento de tal preceito implicaria em que os Municípios, já com as finanças exauridas, fossem forçados a deteriorar ainda mais a prestação dos demais serviços à comunidade em favor da educação (a alternativa seria uma elevação das taxas).

A Emenda Constitucional nº 24/83 (Emenda João Calmon), de 1/12/83, restabeleceu a vinculação corrigindo a base financeira para a receita de impostos. Ela determina a obrigatoriedade da aplicação mínima, pela União, de 13%, e pelos Estados e Municípios, de 25% da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Para entrar em vigor, a Emenda dependia de sua regulamentação, através de lei ordinária. Ressalte-se que houve estudos alertando para o fato de que poderia resultar inócua, em função da natureza de regulamentação que viesse a ser promulgada: mantido a quadro das regras de organização orçamentária, a Emenda não traria mudanças significativas (3).

O governo Figueiredo encaminhou ao Congresso um projeto de regulamentação que, inicialmente, propunha excluir da receita de impostos sobre a qual incidem os 13% da Emenda Calmon, os impostos com destinação específica e com vinculações previstas na Constituição (art. 2º). Num orçamento em que cerca de 48% das receitas são vinculadas aos setores de infra-estrutura econômica, isso significava, na prática, reduzir à metade os recursos da Emenda. A diferença entre as receitas e despesas fixadas e as realizadas de fato seria compensada no exercício imediatamente seguinte (art. 4º §4º) – mecanismo que, em período de inflação elevada, sujeita e empobrece Estados e Municípios, como já foi exposto.

Em relação à despesa, propunha a mais ampla definição das atividades "educativas" a serem financiadas com os recursos vinculados: gastos com o ensino militar em todos os níveis; despesas com pesquisas e estudos realizados por instituições e atividades de qualquer natureza, voltadas para o aperfeiçoamento da qualidade e para a expansão racional do ensino; gastos com atividades culturais e esportivas quando integradas à programação de ensino. Arrolava, também, despesas decorrentes da manutenção do pessoal inativo estatutário, originário de instituições de ensino, por ocasião da aposentadoria (alínea h §1º, art. 6º) – item incluído na lei nº 7.348, que regulamenta a Emenda Calmon (Velloso, 85).

É bastante elucidativo acompanhar a análise de Velloso (p. cit.) sobre o or-

QUADRO I

Função Educação e Cultura no Orçamento da União para 1985

Órgão	Valor Cr$ Bilhões	%
Ministério da Educação	4.986,3	62,6
Ministérios Militares	285,6	3,6
Outros Ministérios (Fazenda, Relações Exteriores) e Presidência da República	16,6	0,2
Encargos Gerais da União	102,9	1,3
Transferências aos Estados, DF e Municípios	2.571,2	32,3
Total	7.962,6	100,0

FONTE: Velloso, 85.

(3) "Estudo Comparativo das despesas na Função Educação e Cultura – Avaliação da Emenda Constitucional" – SEEC – SEINF – SG – MEC, novembro de 1983.

çamento de 1985 (Quadro I).

A receita de impostos prevista no orçamento de 1985 é de Cr$ 40,43 trilhões, dos quais Cr$ 5,26 trilhões correspondem aos 13% estabelecidos pela Emenda Calmon.

Considerando a questão do ângulo da função Educação e Cultura, esta representa, em bruto, gastos da ordem de Cr$ 796 trilhões, o que equivale a 19% da receita de impostos. Porém, como já foi indicado antes, a função inclui uma série de gastos que não devem ser considerados relativos ao ensino e que portanto, não têm cabimento na quota dos 13% (4). Por outro lado, as transferências devem ser retiradas para evitar a dupla contagem. Aliás, se elas forem computadas apenas na esfera da União, incham-se as despesas desta última, que se torna praticamente quite com a Emenda Calmon; tornam-se irrisórias as receitas de Estados e Municípios, assim como sua quota compulsória de gastos com a educação, sobrando-lhes expressivo volume de recursos para livre aplicação. Se as transferências forem contabilizadas apenas nas instâncias executoras, a função Educação e Cultura da União será esvaziada de parte ponderável de seus recursos (32,3% no ano de 1985), sendo necessário aporte de outros para cumprir a lei, com a conseqüente elevação dos recursos vinculados ao nível de Estados e Municípios. A contabilização nas duas esferas caracterizaria dupla contagem.

Do lado do orçamento do MEC, para cálculo dos 13% obrigatórios da receita de impostos, precisa haver um enxugamento dos recursos aí embutidos que não são definidos como impostos, tais como salário educação, FINSOCIAL, FAS, operações de crédito etc, e também dos gastos que não são com o ensino.

QUADRO II

Amortização e Encargos de Financiamento, Assistência e Previdência Social, Cultura, Segurança e Informações – 1985

Recursos e Despesas a Serem Subtraídos	Valores (Cr$ Bilhões)		Percentuais (1)
Orçamento do MEC	4.986,3		100,0
Recursos não oriundos de impostos	(2.271,4)	2.271,4	45,5
Finsocial		1.486,8	29,8
Salário educação		470,0	9,4
Operações de crédito		275,9	5,5
Renda de loterias e de órgãos autônomos		38,7	0,8
Despesas não relacionadas com o ensino	(453,6)	453,6	9,0
Amortização e Encargos de Financiamento		241,5	4,8
Assistência e Previdência Social		135,8	2,7
Cultura (Funarte, Pro-Memória, etc.)		76,0	1,5
Segurança e Informações (DSI)		0,3	–
SALDO	2.261,3		54,5

FONTE: Velloso, 86.
(1) Percentuais em relação ao orçamento do MEC.

(4) Despesas de outros ministérios e da Presidência da República; Encargos Gerais da União.

O Quadro mostra que, em 1985, os recursos não provenientes de impostos representavam 45,5% do orçamento do MEC, no qual as despesas não relacionadas com ensino ocupavam 9,0%. Assim visto, ele atingiria apenas Cr$ 2.261 bilhões – ou seja, mesmo ainda não inteiramente transparente aos ditames constitucionais, corresponderia a apenas 5,59% da receita de impostos da União e ainda destinando uma parcela desse montante ao ensino privado.

2.1.3.1 – Regulamentação da Emenda Calmon

Em 24/7/85 foi sancionada a Lei nº 7.348 que regulamenta a Emenda Calmon, estabelecendo os seguintes pontos:

- Prioridade para o 1º grau, que deve receber parcelas crescentes de recursos (art. 30);
- incorporação do montante das receitas oriundas das transferências da União e dos Estados à receita dos Estados e Municípios, sobre o qual incidem os 25% de gastos com a educação (art. 4º) – ítem cuja legalidade está sendo argüída na justiça por diversos municípios;
- incorporação à receita prevista no orçamento anual dos créditos adicionais provenientes do eventual excesso de arrecadação (§ 3º do art. 4º);
- determinação de correção das diferenças entre receitas e despesas previstas e realizadas até os percentuais mínimos obrigatórios no último trimestre do período e, se ainda houve diferença, no exercício seguinte (§ 4º art. 4º);
- eliminação dos recursos não provenientes de impostos das receitas destinadas aos gastos com educação, conforme a Emenda Calmon (salário-educação, FINSOCIAL) (art. 5º);
- rejeição da inclusão, nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, daquelas realizadas com: pesquisas quando não vinculadas ao ensino ou quando efetuadas fora do sistema de ensino, e que não visem principalmente ao aprimoramento da qualidade ou expansão parcial da educação; subvenções a instituições privadas de caráter assistencial ou cutural; formação específica de quadros para a administração pública, sejam civis, militares ou diplomáticos (Ensino Militar de 3º grau, Escola Fazendária, que forma fiscais da Fazenda, Instituto Rio Branco, para formação de diplomatas) (art. 6º § 2º);
- determinação de que os sistemas de planejamento e orçamento detalhem de tal modo seus programas, que suas ações sejam identificadas em seus aspectos operacionais, a nível de subprojeto e sub-atividade orçamentários, na fase de elaboração e execução do orçamento;
- atribuição aos órgãos centrais de planejamento e orçamento, e de administração financeira, contabilidade e auditoria, da obrigação de estabelecerem mecanismos e meios de gerenciar, controlar e apurar os resultados referentes à aplicação da lei;
- para além dos ítens citados na lei, devem ser retirados das despesas com o ensino os gastos com cultura, reunidos desde 1985 em ministério próprio.

A Lei nº 7348 representa, indiscutivelmente, um avanço no sentido de dar maior consistência e transparência à dotação de recursos à educação. No entanto, não estabelece qualquer desestímulo a que o poder executivo recorra ao mecanismo usual de subestimação de receita e despesa, com as decorrências já assinaladas. O que pode comprometer sua eficácia está além dela, no quadro de critérios classificatórios do orçamento-programa, cuja falta de objetividade e transparência favorece o jogo com os recursos, nem sempre a favor da educação.

Entre os recursos a retirar do orçamento do MEC, a lei deixa de fora o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS). Por outro lado, incorpora itens que

possibilitam evasão de recursos de ensino regular público, como bolsas de estudo, de crédito educativo, ensino militar de 1º e 2º Graus, à alínea H do § 1º do artigo 6º da proposta Figueiredo-Delfim de regulamentação (relativa à manutenção de pessoal inativo estatutário, originário de instituições de ensino, em razão de aposentadoria) – claramente despesa de Previdência Social. Além disso, estão arroladas "operações de créditos por antecipações da receita de impostos" e "entradas compensatórias no ativo e no passivo financeiros, quando relativas à receita de impostos" – rubricas de difícil acompanhamento. Ainda assim, um exame genérico da Lei 7438, mostra que, satisfeitas suas posturas, haverá substancial elevação dos recursos federais destinados à educação, como demonstra a crítica de Velloso ao orçamento de 1985.

Entretanto, do ponto de vista das repercussões a nível estadual, o já citado "Estudo Comparativo das Despesas na Função Educação e Cultura", concluiu que, para os Estados do Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás, a Emenda Calmon seria inócua, visto que já empregam na sustentação da educação recursos da ordem da parcela obrigatória. Para os demais – exceto o Rio de Janeiro, cujos dispêndios são significativamente inferiores –, a aplicação estrita da Emenda poderia até redundar em diminuição dos recursos.

Ao nível dos Municípios das capitais, também não haveria influência da Emenda Calmon, e nos do interior, onde seu cumprimento significaria grande aumento dos recursos, a situação de penúria não permitirá que a lei seja aplicada: eles dependerão das volumosas transferências dos Estados e da União para soerguer seu aniquilado sistema escolar (Melchior, 1986).

Também do ponto de vista da vinculação, algumas considerações merecem ser feitas: ao lado de aspectos positivos, ela implica, em contrapartida, rigidez e uniformidade que podem criar obstáculos e gerar distorções em determinadas circunstâncias. Por exemplo, num Estado rico como São Paulo, onde o Executivo Estadual é o principal responsável pela redes de 1º e 2º graus, a vinculação pode forçar a que, para satisfazer a lei, as prefeituras sejam obrigadas a empreender gastos supérfluos (condução para estudantes, sofisticação da aparelhagem das escolas, ar condicionado etc.) a burlar a lei, lançando como despesas em educação gastos prioritários de outros setores (Melchior, 1986).

Uma consequência que pode comprometer o espírito da Emenda Calmon ocorrerá se União, Estados e Municípios aplicarem os percentuais obrigatórios da receita de impostos, mas deixarem de aportar recursos de outras fontes.

Concluindo, deve-se chamar a atenção para o verdadeiro alcance dessa Emenda, que não representa uma novidade tão fantástica em relação à experiência anterior. Deve ser considerada, na verdade, como restauração de uma situação que, ademais, já teve índices mais expressivos.

2.1.3.2 – 1986 – O Primeiro Orçamento do Cruzado e a Emenda Calmon

Embora não seja objetivo deste relatório, podem-se adiantar algumas observações sobre o balanço de 1986, considerando inicialmente que, após a reforma econômica de 28 de fevereiro daquele ano, o orçamento da União foi recalculado e republicado no Diário Oficial da União de 24 de março, prevendo uma receita de impostos de Cz$ 208.564.440.000,00 dos quais 13% (Cz$ 27.113.377.000,00) correspondem aos recursos compulsórios para gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Quadro III reproduz o orçamento da função Educação Cultura e da União para 1986.

QUADRO III

Função Educação e Cultura da União – 1986

(milhões de cruzados)

Orgão	Valor	%	%
Ministério da Educação	26.181,92	57,66	
Ministério da Educação e da Cultura	26.976,50		59,41
Ministérios Militares	1.470,92	3,24	
Presidência da República e outros Ministérios incluindo o da Cultura	943,36	2,08	
excetuando o da Cultura	148,77		0,33
Encargos Gerais da União	54,03	0,12	
Transferências	16.753,36		
Total	45.403,59	100	100

FONTE: Orçamento da União – D.O.U., 24/03/86 – Anexo.

Comparando a participação relativa dos itens nos orçamentos de 1985 (Quadro I) e 1986, nota-se que cai o peso relativo do Ministério da Educação (mesmo agregando os gastos do Ministério da Cultura, para possibilitar a comparação); eleva-se a participação das transferência; há um pequeno recuo no peso dos Ministérios Militares e grande decréscimo na participação dos gastos dos Encargos Gerais da União.

QUADRO IV

(Cz$ milhões)

Demonstrativo das Despesas por Fontes de Recursos considerando Projeto e Atividades – 1986	
01. Recursos Ordinários	19.250,00
02. Contribuição do salário-educação	1.498,00
03. Operações de crédito internas (moedas)	162,58
04. Operações de crédito externas (moeda)	860,07
05. Operações de crédito externas (bens e/ou serviços)	105,76
06. Recursos diretamente arrecadados do Tesouro	69,07
07. Contribuição para o Fundo de Investimento Social	3.570,00
08. Recursos diretamente arrecadados – outras fontes	1.306,31
09. Recursos provenientes de convênios com órgãos não federais	2,87
10. Recursos oriundos de convênios com órgãos federais	2,38
11. Recursos diversos	313,71
TOTAL	27.140,75

FONTE: D.O.U., 24/3/86 – Anexo.

Para os efeitos da Lei nº 7348, mesmo sem se rastrearem minunciosamente as despesas nos itens além do Ministério da Educação – onde se alojam muitos gastos estranhos ao ensino – devem ser retirados gastos do Ministério da Cultura (Cz$ 784,49 milhões) e as transferências (Cz$ 16.753,36 milhões). Assim, o orçamento da função Educação e Cultura decresce para Cz$ 27.865,74 milhões.

As fontes de receita dos itens 1 a 7 correspondem a recursos do Tesouro (Cz$ 25.515,48 milhões) e as de 8 a 11, às outras fontes (Cz$ 1.625,25 milhões).

Entre as fontes de recursos do Tesouro, apenas a de recursos ordinários corresponde a tributos (como o peso das taxas é pequeno, podem-se considerar apenas impostos). Os itens 2 a 7 correspondem a recursos vinculados, não oriundos de impostos. Portanto, para atender à Lei nº 7.348, o orçamento do Ministério da Educação é de Cz$ 19.250,00 milhões, diminuindo em Cz$ 6.265,48 milhões a participação do Ministério da Educação na função Educação e Cultura. Assim o orçamento da função Educação e Cultura se contrai para Cz$ 21.600,26 milhões, o que representa cerca de 10,36% da receita de impostos.

Em suma, mesmo uma análise genérica, que não expurgue os gastos estranhos ao ensino (exceto os do Ministério da Cultura e as transferências) embutidos nos vários itens de função Educação e Cultura (como Assistência Médica e Sanitária, ensino militar de 3º grau, Divisão de Segurança e Informação, Amortização e Encargos de Financiamento, Assistência Financeira a Entidades Comunitárias e à Orquestra Sinfônica Brasileira, etc.), parece indicar que, não obstante o peso relativo dos recursos tenha praticamente dobrado em relação ao ano de 1985, o primeiro orçamento da Nova República e do Cruzado não cumpre integralmente a Lei nº 7.348, mantendo basicamente a estrutura anterior (5). Aliás, a comparação com o orçamento de 1985 não comprova grande avanço, já que, segundo o ex-ministro Marco Maciel, o orçamento do MEC, em 1985 representava apenas 20% do de 1980 – ano nada excepcional (Freitag, 86).

2.2 – As Receitas de Base Extra-Orçamentária

Além dos recursos provenientes da receita de impostos, a Educação conta com fonte extra-fiscais específicas, constituídas fundamentalmente pelo Salário-Educação, pelo Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), e pelo Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS).

2.2.1 – O Salário-Educação: Origens e Legislação.

Na constituição de 1934 já se determinava a obrigatoriedade de as empresas industriais e agrícolas contribuírem com a manutenção do ensino primário e gratuito para seus empregadodos e os filhos destes. Pela Constituição de 1946, o dispositivo foi estendido às empresas comerciais.

O preceito constitucional, que na prática não foi cumprido, seria regulamentado somente em 1964, pela Lei nº 4.440/64, quando foi instituído o salário-educação, definido como uma contribuição compulsória das empresas destinada ao ensino primário público.

O Decreto nº 55.551, de 1965, passou a abranger como contribuintes todas as empresas vinculadas à Previdência Social, incluindo dessa forma as repartições

---

(5) Vale lembrar que uma análise de Orçamento é uma análise de intenções, que a prática orçametária, expressa pelo balanço, pode modificar.

públicas autárquicas e outros órgãos públicos que mantivessem empregados sob o regime da CLT. A alíquota do salário-educação, baseada no cálculo do custo por aluno da escola primária, foi fixada em 1,4% da folha de salário de contribuíção da empresa (6). Definiu-se também o sistema de distribuição dos recursos (50% do montante arrecadado seriam diretamente alocados no Estado arrecadados, e 50% seriam destinados à União, que se encarregaria da posterior transferência de uma parte desses recursos aos Estados) e os métodos de cobrança e fiscalização, que foram atribuídos ao sistema previdenciário.

Com a Lei nº 5.692, de 1971, que estendeu o ensino obrigatório gratuíto de 4 para 8 anos e integrou os cursos primário e ginasial no chamado 1º grau, foram necessários aos Estados novos recursos, para financiar essa expansão do ensino básico. Para tanto, o Decreto-Lei nº 1422 de 1975, estabeleceu a elevação da alíquota do salário-educação para 2,5% (7) e também uma mudança na distribuição dos recursos em favor dos Estados, que passaram a reter quota de 2/3, deixando 1/3 para a União. Indicaram-se ainda os critérios de aplicação dos recursos do salário-educação: as quotas estaduais destinam-se aos programas estaduais e/ou municipais de ensino de 1º grau (regular e supletivo), de acordo com as diretrizes traçadas pelas Secretarias de Educação das unidades federadas; a quota federal deve ser empregada em programas de iniciativas próprias do MEC – pesquisas, planejamento, material escolar, formação e aperfeiçoamento de pessoal docente e outros projetos especiais relacionados com o ensino de 1º grau – e também na concessão de auxílios ao 1º grau das unidades federadas, com a finalidade de atenuar as desigualdades regionais.

O sistema de arrecadação e distribuição dos recursos do salário-educação é efetuado pelo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), que recolhe as contribuições das empresas por intermédio da rede bancária. O montante arrecadado é transferido à agência central do Banco do Brasil, que deduz 0,8% das contribuições em seu favor, como cobrança por despesas bancárias, e 1% em favor do IAPAS, a título de despesas de administração. Após as deduções, o banco credita 1/3 dos recursos (quota federal) ao FNDE para aplicação em programas do MEC, enquanto a quota-estadual de 2/3 é repassada às Secretarias Estaduais de Educação.

Pelo Decreto nº 88.374 de 1983, foram introduzidas mudanças no sistema de distribuição do salário-educação, estipulando-se que 25% da quota federal seriam vinculados ao ensino primário municipal, através do repasse dessa parcela às administrações municipais.

2.2.1.1 – O Sistema de Manutenção do Ensino

A legislação relativa ao salário-educação prevê, desde a sua instituição, em 1964, formas alternativas de cumprimento do dispositivo constitucional que determina a obrigatoriedade de as empresas contribuírem com o ensino de 1º grau. Além do recolhimento da alíquota de 2,5%, existe a possibilidade da aplicação direta do tributo por parte das empresas, que podem optar por uma das duas fórmulas. O esquema de aplica-

---

(6) O salário de contribuição refere-se à parcela salarial até 20 salários-mínimos sobre a qual incide a tributação. Portanto a folha de salário de uma empresa é a soma das parcelas salariais até 20 salários-mínimos de todos os seus empregados.

(7) Na realidade, a elevação da alíquota para 2,5% não representou uma elevação correspondente do custo por aluno, com a criação do 1º grau: para haver a correspondência, a alíquota do salário-educação deveria no mínimo ter dobrado, ou seja, passado para 2,8. Considerando-se que o custo de um aluno no antigo ginásio era superior ao do custo no primário, a alíquota deveria ter mais que dobrado para a correspondência ser mantida.

ção direta integra o Sistema de Manutenção do Ensino (SME), que prevê as seguintes alternativas para as empresas: manutenção de escola própria gratuita para seus empregados e os filhos destes; aquisição de vagas nas escolas de rede privada de ensino, através do custeio de bolsas de estudo; reembolso das despesas realizadas com educação pelos empregados ou seus filhos.

Se a aplicação direta das empresas através do SME não alcançar a alíquota de 2,5% de suas folhas de contribuição, a diferença será recolhida ao FNDE, que reterá 1/3 como quota federal do salário-educação e repassará aos Estados a parcela de 2/3, que será agregada à quota estadual do salário-educação.

Até 1975, a execução do SME ficava a cargo das Secretarias Estaduais de Educação, encarregadas de fiscalizar a aplicação das contribuições das empresas cujos recursos eram repassados de forma direta – tanto no caso da manutenção de escolas próprias, quanto nos casos de pagamento de indenizações aos empregados ou de manutenção de bolsas de estudo. A partir daquele ano, o controle do SME centralizou-se no MEC, através de suas delegacias regionais, do que resultou uma série de fraudes e distorções no âmbito das escolas privadas: aliciamento das escolas para empresas, relação de alunos bolsistas "fantasmas" e cobranças de parcela ao aluno bolsista para completar a diferença com relação às mensalidades da escola.

Evidenciada assim a precariedade daquelas delegacias para exercer uma fiscalização eficaz, o Decreto nº 87.043, de 1982, e o Decreto nº 88.374, de 1983, redefiniram a competência das Secretarias Estaduais de Educação, restituindo-lhes as antigas atribuições de controle de todo o sistema. Também com a finalidade de garantir maior controle sobre o SME foram introduzidas mudanças quanto ao sistema de bolsas de estudos mantidas pelas empresas: eliminou-se a relação direta entre empresa e escola, de forma que os recursos antes canalizados diretamente para custear as bolsas, passaram a ser recolhidos ao FNDE, que posteriormente os transfere às escolas; o programa de bolsas passou a beneficiar unicamente os empregados das empresas e seus filhos.

Os chamados "alunos das comunidades", que, sem vinculação direta com as empresas, também tinham suas vagas asseguradas por aquele sistema, tornaram-se responsabilidade exclusiva das Secretarias Estaduais de Educação, cabendo agora às administrações estaduais definir os critérios para conceder-lhes bolsas e para financiar aquelas dirigidas à rede privada de ensino, com recursos repassados integralmente pelo FNDE (provenientes da contribuição das empresas ao SME).

As medidas fixadas por esses decretos (incluindo-se aí a vinculação da parcela de 25% da quota-federal do Salário-Educação aos Municípios) apontam no sentido de uma descentralização do sistema de ensino de 1º grau, ao fortalecer o papel das administrações estaduais e municipais no controle e distribuição dos recursos arrecadados junto às empresas. Acrescente-se que essas medidas foram apoiadas oficialmente por ocasião do III Forum dos Secretários de Educação, em agosto de 1983.

2.2.1.2 – Desempenho e Evolução do Salário-Educação

As Tabelas I e II mostram que existe uma forte concentração regional na arrecadação do salário-educação: o montante no Sudeste mantém-se na casa dos 70%, chegando a ser mais de 5 vezes superior ao do Sul, que é a segunda maior região em termos de arrecadação.

São Paulo destaca-se como o principal Estado arrecadador, com um montante cinco vezes superior ao do Rio de Janeiro, que é o segundo em arrecadação. Responsável por mais de 50% do volume total do salário-educação, São Paulo revela dessa

forma a sua importância no financiamento do ensino de 1º grau no país. Nesse sentido cabe observar que em 1984 a quota federal relativa a São Paulo correspondia a 54% do montante geral da quota federal do salário-educação arrecadado naquele ano.

TABELA I
Arrecadação Bruta do Salário-Educação, Segundo a Região – 1980-1984

Região	Arrecadação				
	1980	1981	1982	1983	1984
Norte	531,2	1.097,3	2.405,6	4.814,5	12.437,2
Nordeste	2.529,7	5.126,4	10.802,8	18.437,8	38.891,3
Sudeste	18.523,4	38.694,2	71.029,1	176.448,7	367.586,7
Sul	3.364,0	7.443,0	15.506,4	35.392,8	72.916,8
Centro Oeste	1.177,8	2.529,3	5.446,2	12.938,3	24.065,4
BRASIL	26.126,1	54.890,2	105.190,1	248.032,1	515.897,4

FONTE: DIPLAM/FNDE/MEC.

TABELA II
Participação na Arrecadação do Salário-Educação, Segundo a Região – 1980-1984

Região	1980	1981	1982	1983	1984
Norte	2,0	1,9	2,2	1,9	2,4
Nordeste	9,6	9,3	10,2	7,4	7,5
Sudeste	70,8	70,4	67,5	71,1	71,2
Sul	12,8	13,5	14,7	14,2	14,1
Centro Oeste	4,5	4,6	5,1	5,2	4,6
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: DIPLAM/FNDE/MEC.

Na Tabela III, que apresenta a evolução real do salário-educação no período 1974-1985, nota-se que, após uma fase de significativa ascensão na arrecadação, com pico em 1977, manteve-se uma tendência decrescente, acentuada a partir de 1979; a maior queda registrou-se em 1984, com uma pequena recuperação no ano seguinte – o que certamente está relacionado aos efeitos da recessão econômica sobre os níveis de produção, emprego e salários.

Há que se considerar, no entanto, um outro fator na explicação da queda do salário-educação, que é a tendência crescente da arrecadação do SME: a diminuição real nele verificada em 1984 foi muito menor que a do salário-educação e foi seguida por expressiva recuperação no ano seguinte (Tabela IV). Além disso, é preciso lembrar que o crescimento do SME tem se processado em detrimento do salário-educação, em 1983 a arrecadação do primeiro representava 64,2% da arrecadação do segundo, en-

quanto que em 1985 essa porcentagem subiu para 147,2%. Tal fato tem gerado séria preocupação no MEC, por ter se reduzido a sua quota federal do salário-educação, ao passo que cresceu o montante aplicado diretamente nos estados via SME, na ligação entre empresa e escola particular.

TABELA III
Crescimento Real da Arrecadação do Salário-Educação – Brasil – 1974-1985

Anos	% (1)
1974	100,0
1975	119,4
1976	125,8
1977	129,5
1978	110,6
1979	112,8
1980	86,5
1981	100,1
1982	98,1
1983	92,6
1984	64,9
1985	89,7

FONTE: DIPLAM/FNDE/MEC.
(1) Valores deflacionados pelo IGP – 1984-1974=100.

TABELA IV
Crescimento Real do SME – Brasil – 1983-1985

Anos	% (1)
1983	100,0
1984	91,2
1985	146,4

FONTE: DIPLAM/FNDE/MEC.
(1) Valores deflacionados pelo IGP – 1984.

TABELA V
Arrecadação Bruta do Salário-Educação e do Sistema de Manutenção do Ensino
1983-1985 – Brasil

Anos	Salário-Educação	S.M.E.	%
1983	248.032,1	159.235,7	64,2
1984	515.897,4	465.626,4	90,2
1985	1.507.847,6	2.220.181,3	147,2

FONTE: Idem.

2.2.1.3 – Problemas e Propostas

A caracterização do salário-educação como um recurso público destinado fundamentalmente à expansão do ensino público de 1º grau tem sido amplamente debatida. Critica-se a sistemática alocação de recursos das quotas estaduais na aquisição de vagas nas escolas particulares – prática que se teria tornado regra no decorrer dos últimos vinte anos, em detrimento da expansão da rede pública de 1º grau. Tal distorção se manifestou de forma mais intensa no SME, que, como já foi visto, ensejou também uma série de outras distorções no âmbito das relações entre empresas e escolas privadas.

Considerando insuficientes os dispositivos legais segundo os quais os recursos do salário-educação e do SME devem ser destinados prioritariamente ao ensino público, sob o controle e fiscalização das Secretarias Estaduais, algumas propostas defendem a total revogação das medidas que permitem a aquisição de vagas na rede privada de 1º grau pelas administrações estaduais e a manutenção de escolas próprias por parte das empresas (Velloso, 1986).

Outras propostas debatidas recentemente apontam a conveniência de um crescimento real na arrecadação do salário-educação, através do aumento da atual alíquota de 2,5% sobre a folha de salário e contribuição das empresas (argumentando-se que esta não corresponde ao custo médio por aluno no ensino de 1º grau) e da imediata efetivação de duas medidas já previstas pelo Decreto nº 87.043 de 1982, mas suspensas para ulterior deliberação: cobrança da alíquota de 0,8% sobre o valor comercial dos produtos rurais (8) e extensão do recolhimento da contribuição das empresas à soma dos salários-base de seus sócios e dirigentes.

Critica-se ainda o fato de que a alíquota do salário-educação incida sobre a folha de salário de contribuição das empresas, pois isso oneraria o fator trabalho (elevando seus custos em relação aos do capital) e intensificaria a tendência à utilização de tecnologias poupadoras de mão-de-obra, inibindo dessa forma a expansão do emprego. A alternativa apresentada no projeto de lei nº 3.831/84, na Câmara Federal, seria a incidência da contribuição sobre a receita bruta das empresas.

Finalmente, propõe-se também a volta do sistema de distribuição do salário-educação vigente antes de 1975: 50% dos recursos arrecadados seriam destinados à quota estadual e 50% à quota federal, a fim de que esta garantisse uma redistribuição dos recursos em favor dos estados mais carentes, atenuando as disparidades regionais.

2.2.2 – O Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL)

Criado pelo decreto-lei nº 1.940 de 1982, o FINSOCIAL foi definido como uma contribuição social destinada a financiar investimentos públicos de caráter assistencial nas áreas de educação, saúde, alimentação e habitação popular. Seus recursos são constituídos basicamente pela alíquota de 0,5% incidente sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas, instituições financeiras e sociedades seguradoras. No caso das empresas que atuam na venda de serviços, a contribuição estipulada é de 5%, incidente sobre o valor do Imposto de Renda devido. O FINSOCIAL conta ainda com recursos de dotações orçamentárias da União.

A arrecadação é realizada pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal, e a administração dos recursos, pelo BNDES. Os critérios de aplicação do

---

(8) É importante notar que a contribuição devida pelas empresas rurais, embora já prevista na própria criação do salário-educação em 1964, nunca foi aplicada. Com a regulamentação de 1982, estipulou-se um alíquota de 0,8% sobre o valor comercial dos produtos rurais.

FINSOCIAL são variáveis, dependendo de programas elaborados segundo diretrizes definidas pela presidência da República.

Os problemas detectados em seu sistema de arrecadação e distribuição são muitos – desde sonegação por parte das empresas (9) até retenção de recursos no BNDES. A título de exemplo, cabe ressaltar que no ano de 1984 mais da metade do recurso do Fundo ficou imobilizada. A postergação sistemática de sua aplicação tornou-se ainda mais séria na medida em que os recursos acabavam por ser repassados sem correção monetária. Dessa forma, uma das propostas debatida em 1985 pela nova administração do BNDES dizia respeito à criação de um fundo financeiro do governo para indexar esses recursos no período entre a arrecadação e o desembolso para programas sociais.

Os recursos do FINSOCIAL destinados à educação também têm sido liberados com atraso. Em 1985 havia recursos remanescentes de anos anteriores, somando 138 bilhões de cruzeiros, não repassados ao MEC. Diante desse quadro, a nova administração do Ministério solicitou o pagamento das parcelas atrasadas e a liberação integral dos recursos do FINSOCIAL atribuídos à educação no ano de 1985, no valor de 1,4 trilhões de cruzeiros; em resposta à solicitação, ficou estabelecido que o MEC os receberia em parcelas mensais de 100 bilhões de cruzeiros, a partir do mês de maio (*Folha de São Paulo*, 16/5/1985).

Os dados da Tabela seguinte revelam que a participação da educação nos recursos globais do FINSOCIAL tem sido crescente, passando de 12,9% em 1984 para 17,2% em 1985. No ano de 1986, com uma arrecadação prevista de 21 trilhões de cruzeiros, a educação deveria receber 24,2%.

Participação da Educação nos Recursos Globais do FINSOCIAL

Anos	Total da Arrecadação (Em Cr$ 1.000.000)	Recursos do MEC (Em Cr$ 1.000.000)	Participação do MEC (%)
1984	2.000.000	259.206	12,9
1985	8.100.000	1.400.000	17,2
1986*	21.000.000	5.100.000	24,2

FONTE: BNDES – FINSOCIAL – Relação das Aplicações; SUF – SEPLAN – Receitas do Tesouro – Orçamento da União de 1986 – D.O.U. de 18/12/1985.
(*) Custos estimados (Apud José Carlos de Araújo Melchior, 1986).

Os dados de 1984 relativos à distribuição dos recursos do FINSOCIAL indicam que a maior parte é dirigida aos órgãos federais de educação: uma parcela de 91,7% foi destinada ao MEC, FAE, FNDE e MOBRAL, enquanto que as Secretarias de Educação dos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraíba dividiram a parcela restante de 8,2% (Melchior, 1986).

As principais questões e propostas relativas aos recursos do FINSOCIAL para a educação são a regularização do sistema de distribuição, de forma a evitar os

(9) Em levantamentos realizados pela Receita Federal em 1985, estimou-se em cerca de 100 mil o número de empresas em situação irregular quanto ao recolhimento do FINSOCIAL (Folha de SP, 04.05.85). Medidas administrativas, por outro lado, mais que dobraram a Arrecadação do Fundo em 1985.

atrasos na liberação dos recursos; ampliação da parcela do fundo destinada aos projetos de educação; atribuição ao MEC da responsabilidade pela definição das diretrizes gerais de utilização dos recursos; participação das Secretarias Estaduais junto ao MEC no estabelecimento dos critérios de alocação dos recursos nos Estados.

2.2.3 – O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)

Criado pela lei nº 6.168 de 1974, o FAS é constituído basicamente por recursos oriundos da renda líquida das loterias federal e esportiva, e da loto; conta ainda com recursos do orçamento federal e dos orçamentos operacionais da Caixa Econômica Federal, cujos valores são estabelecidos anualmente, em relação direta com as previsões de distribuição dos prêmios das loterias.

Administrados e aplicados pela CEF, esses recursos são destinados a financiar projetos de caráter social dos setores público e privado – nas áreas de educação, saúde, saneamento, trabalho, previdência e justiça – sob a forma de empréstimos com juros e correção monetária subsidiados. Os critérios de alocação do FAS são decididos pelo Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e dependem da aprovação da presidência da República. Contando com 6,25% da arrecadação líquida das loterias, o MEC tem sido o ministério mais beneficiado pelos recursos do FAS. Os dados relativos ao período de 1975-1983 mostram que o setor da educação teve uma participação de quase 50% no valor total dos projetos financiados por aquele fundo.

Participação por Setor nos Recursos do FAS

Setores	Valor dos Projetos Aprovados (Em Cr$ 1.000)	Participação dos Setores
Educação	532.281.000	49,6%
Saúde e Previdência	406.660.000	37,9%
Trabalho	33.359.000	3,1%
Interior	52.038.000	4,3%
Justiça	47.803.000	4,4%
Total	1.072.141.000	100%

FONTE: Diretoria Financeira e Dep. Cent. de Estatísticas Econômicas da CEF – Anuário Estatístico do Brasil – 1984 (apud José Carlos de Araújo Melchior, 1986).

2.2.4 – Incentivos Fiscais do Mobral

Instituído como Fundação vinculada ao MEC pela lei nº 5.379 de 1967, e implantado em 1970, o Mobral foi financiado fundamentalmente por recursos dos incentivos fiscais do Imposto de Renda. Pelo decreto lei nº 1.444, de 1976, foi estabelecido que as empresas poderiam deduzir as quantias doadas ao MOBRAL, no valor mínimo de 1% e máximo de 2% do Imposto de Renda devido. Com sua extinção em novembro de 1985 e a criação da Fundação Educar, que veio a substituí-lo, o prazo dos incentivos fiscais para a alfabetização dedutíveis do Imposto de Renda foi prorrogado até o final de 1986.

2.2.5 – Recursos Externos

O setor educacional tem tido uma participação modesta no aporte geral de recursos externos investidos no Brasil através de agências internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Bank for International Research and Development (BIRD), sob a forma de empréstimos com taxas de juros preferenciais. Os investimentos externos na educação têm se situado na faixa de 1,3% a 4% do valor total dos empréstimos dessas agências ao Brasil. Por outro lado, os projetos nas áreas de energia, transporte e agricultura chegam a absorver mais de 50% desses recursos.

Os empréstimos ao MEC provenientes do Banco Mundial têm se destinado preponderantemente às redes públicas de ensino de 1º e 2º Graus. São três os projetos especiais atualmente em execução pelo MEC com financiamento daquele banco: Educação Rural no Nordeste (EDURURAL), ensino de 1º grau nas regiões Norte e Centro-Oeste e aparelhamento de escolas técnicas da rede de 2º grau (federais e estaduais, agrícolas e industriais). Esses três programas contam com um investimento global de 216 milhões de dólares, dos quais 92 milhões de dólares são financiados pelo Banco Mundial, o que representa uma participação de recursos externos da ordem de 42,5%. Considerando-se o prazo médio estipulado de 5 anos para a aplicação desses recursos, tem-se um investimento anual de cerca de 43 milhões de dólares, com participação externa de 18 milhões de dólares. No caso do BID, seus financiamentos à educação têm sido dirigidos sobretudo para o ensino superior. Atualmente há um projeto em fase de execução que prevê o investimento global de 200 milhões de dólares, no qual o BID participa com 95 milhões de dólares (o que representa uma participação de 47,5%). Como o prazo do programa é de 4 anos, a média anual de investimento fica em torno de 50 milhões de dólares, com participação do Banco de 24 milhões de dólares.

Embora a parcela dos empréstimos externos destinada ao MEC seja reduzida, seu peso no orçamento do Ministério não é desprezível: em 1985 a participação dos recursos externos nas aplicações globais do MEC nas redes públicas de 1º e 2º Graus chegou a 10% (10).

2.3 – O Financiamento da Educação: Agenda de Estudos

A conjuntura de transformações aberta pela Nova República pode representar uma ocasião singular para a sociedade promover um balanço global da situação e dos rumos da educação, reavaliando resultados e restabelecendo prioridades. É um momento de avançar em questões de fundo, perguntando-se para que serve a educação; qual a quantidade e a qualidade de educação a ser oferecida e a quem; a que preço; quem deve pagar, o consumidor ou o Estado; quanto o Estado deve aplicar em educação (Marques, 1984).

A classificação de indagações como essas tem nos estudos sobre o financiamento da educação um campo estratégico, no sentido de fornecer indicações que tornem menos difusas as análises das características do sistema educacional. É importante ressaltar que, desde as questões financeiras, quantificáveis, relativas ao financiamento público da educação, às que requerem pesquisas mais sofisticadas e menos mensuráveis, como as que avaliam eficiência, prioridades e equidade do sistema educa-

---

(10) Os dados aqui apresentados foram extraídos de comunicação apresentada por Lauro Bernardes na mesa-redonda sobre "Ajuda Externa à Educação Brasileira", promovida pelo INEP em 1985.

cional, todas têm necessidade de subsídios para compor o quadro das alternativas, cuja escolha se vincula ao plano das questões políticas antes assinaladas.

Um diagnóstico global da situação educacional dependeria da análise cuidadosa do universo extremamente diversificado das questões de financiamento (Souza, 1981). Seguem-se algumas das mais importantes:

Na área do financiamento público à educação, um tema que aguarda esclarecimento é o das transferências federais a Estados e Municípios, cujas dificuldades de análise já foram lembradas anteriormente: é preciso elucidar critérios de concessão dos recursos, seu volume e os resultados de sua aplicação – se eles têm sido um mecanismo progressivo de diminuição das disparidades entre Estados e entre Municípios, se têm representado um real acréscimo do investimento em educação, ou apenas uma substituição de recursos próprios por federais. Esse tema da distribuição de recursos vai refletir-se nas diferenças entre as taxas de escolarização e entre os custos por aluno, nos Estados e Municípios. Uma pesquisa essencial à orientação da política educacional é a que permita correlacionar os objetivos a atingir e o volume de recursos necessários, especificando o volume de investimento e de gastos correntes requeridos, por exemplo, por um programa de expansão e melhoria do ensino de 1º grau.

Outro tema de grande atualidade, que perpassa todos os níveis da educação, é a relação escola privada/recursos públicos, também carente de transparência.

Na área do ensino superior, sobressaem questões como a do crédito educativo, cuja crise sem horizonte reclama análise e soluções; o financiamento das universidades públicas, seja através de recursos orçamentários, seja mediante fontes próprias de recursos via prestação de serviços à comunidade, ou constituição de um patrimônio rentável ou ainda através da revisão da atual forma indiscriminada de gratuidade.

Discussões envolvendo a eficiência do sistema educacional e a análise da prioridade relativa de cada nível de ensino requerem a utilização de indicadores que transpostos da análise da eficiência econômica, não têm a mesma precisão nem objetividade quando aplicados à análise social; no entanto, são utensílios apropriados para possibilitar aproximações a tópicos de tão difícil avaliação: a eficiência do sistema educacional pode ser aquilatada através de estimativas das taxas de retorno social e privado dos diversos níveis de ensino e carreira; a avaliação da prioridade relativa de cada nível deve recorrer tanto à taxa de retorno social quanto a características do mercado de trabalho. Esses parâmetros são também significativos na visualização das alternativas dos tipos e níveis de educação a serem implantados após a educação básica. No Brasil, o 1º grau manterá uma prioridade incontestada por longo tempo, fruto de uma elevada demanda social insatisfeita por causa do "déficit" educacional.

Finalmente, um estudo da maior importância social na educação brasileira seria o de sua eqüidade, com base numa análise conjunta do financiamento público e privado. Tal pesquisa implica numa verificação dos subsídios governamentais distribuídos através do ensino público, das bolsas de estudos e do crédito educativo, segundo as classes de renda familiar e segundo o nível de ensino, cabendo correlacioná-los à estrutura da distribuição dos impostos. As pesquisas sobre os orçamentos familiares e sobre os gastos familiares com educação são tão importantes quanto raras.

Esse quadro, longe de ser exaustivo, visa a esboçar um panorama dos problemas com que tem de ater-se o financiamento à educação para responder às demandas que recaem sobre ele. No entanto há um longo caminho de trabalho para atingir esse estágio, dadas a carência e a baixa confiabilidade das informações, além de que, por razões de ordem variada, essa área de pesquisa tem-se sustentado na dedicação de um número muito restrito de investigadores. Só o comprometimento de um grande

contingente de estudiosos permitirá a superação do trabalho artesanal e a acumulação de conhecimentos que cubram a defasagem entre a situação atual e as necessidades.

3 – PANORAMA 1985 NA POLÍTICA EDUCACIONAL

A análise da política educacional em 1985 parte de uma restrição básica: não é possível cotejar resultados, já que ainda são pouco visíveis no período em foco. O objetivo é apenas localizar, no discurso oficial, pressupostos, diagnósticos e propostas que, certamente, se tornarão mais palpáveis na análise da prática educacional do ano de 1986.

3.1 – "Educação para Todos"

A política educacional da Nova República começou a delinear-se com o programa "Educação para Todos", que definiu diretrizes mais gerais de atuação do MEC. Tal proposta buscava afirmar-se como claro contraponto à postura da política educacional do regime anterior, para tanto incorporando diagnósticos e proposições dos movimentos e entidades ligadas à educação, expressos no Manifesto da III Conferência Brasileira de Educação (III CBE), Niterói, outubro de 1984; no Simpósio Nacional do PMDB sobre políticas sociais (Porto Alegre, novembro de 1984) e nos documentos do Conselho Nacional de Secretários de Educação do Brasil (CONSEB).

O compromisso político proclamado no programa é a construção de uma sociedade democrática, e a educação estaria nos fundamentos desse projeto por seu papel igualitário e democrático. Ao nível do discurso oficial, portanto, a educação se transforma de mecanismo vinculado à expansão do capitalismo selvagem em base da construção da cidadania e do desenvolvimento com justiça social.

O patamar mínimo nesse processo seria a universalização do ensino básico – e esse é o desafio central ao qual a proposta de "Educação para Todos" busca dar resposta. Tal prioridade apresenta-se justificada por um diagnóstico de falência do ensino básico brasileiro, cujas bases têm origem na desigualdade social. Sobre elas se enraizariam as causas propriamente educacionais: insuficiência e má distribuição de recursos para o sistema escolar, esta última realizada segundo critérios políticos; carência de vagas, sobretudo nas zonas rurais e nas periferias e ociosidade em outras localidades; aviltamento progressivo do status social da carreira docente, manifesto num deficiente preparo técnico, em falta de identificação profissional, em baixos níveis salariais, na ausência de critérios democráticos de recrutamento e seleção, e na insegurança quanto à ascensão funcional. Quanto aos currículos, apontam-se problemas como conteúdos inadequados à clientela, sem integração entre si e tratados com superficialidade; turnos de apenas três horas, que resultam em má assimilação, reprovação e evasão.

A estratégia de enfrentamento dessa situação baseia-se em atribuir a primeira prioridade à educação básica, que é essencial à formação das novas gerações, mas suas soluções só se efetivariam a médio e longo prazos.

Os pontos essenciais para a implementação do programa dizem respeito a: definição de uma proposta política pedagógica em consonância com os reais interesses da sociedade e que preserve as peculiaridades locais e regionais; reestruturação da 1ª série do 1º grau, com vistas à melhoria a qualidade do ensino; revisão dos critérios de avaliação e promoção; elevação da jornada escolar para no mínimo quatro horas diárias; valorização do magistério através do estabelecimento de um piso salarial condigno, de

normas democráticas para seleção e recrutamento, de planos de carreira que valorizem o mérito e a experiência, de amplos programas de aperfeiçoamento do magistério, além de revisão dos programas de formação de professores; ampliação dos recursos financeiros e regularização dos seus fluxos; ampliação das possibilidades de acesso e retorno à escola de 1º grau, através da recuperação e expansão da sua rede física e da utilização, em caráter provisório, de espaços não especificamente destinados à escola e também através do provimento dos equipamentos de uso coletivo.

A mobilização social e a articulação inter-institucional para a viabilização de um programa de tal envergadura estariam baseadas no papel preponderante destinado aos governos estaduais e municipais, através de suas Secretarias de Educação. O mecanismo principal de mobilização do plano de educação básica ficaria a cargo das comissões municipais ou distritais, nos Municípios de grande porte – compostas de representantes das Secretarias Municipais de Educação (ou órgão equivalente), das câmaras de vereadores e outros segmentos da sociedade mais diretamente comprometidos com a questão educacional. Caberia a essas comissões subsidiar permanentemente as instituições educacionais no mapeamento das necessidades relativas à universalização da educação básica.

Para implementar o programa "Educação para Todos", o Ministério da Educação desencadeou uma série de estratégias. A prioridade imediata foi a recomposição do orçamento do Ministério, e para isto, de um lado, o então Ministro Marco Maciel buscou apressar a regulamentação da Emenda Calmon, de outro, foi à busca de recursos na SEPLAN e no Banco Mundial, além de procurar ampliar o montante do FINSOCIAL destinado à Educação. Com isso, o Ministério da Educação teria garantido um nível de recursos equivalente ao de 1980 (FREITAG, 1986).

Foi concebido um programa – O Plano de Ação Imediata (PAI) – como intervenção de emergência, representando o núcleo embrionário do Programa Educação para Todos (PET). O desdobramento das etapas subseqüentes do PET dar-se-ia por expansão do PAI, integrado com outros objetivos do programa.

O PAI se propõe a desenvolver três projetos, dos quais se pode citar, inicialmente, a valorização do magistério da educação básica, mediante aperfeiçoamento dos docentes e capacitação e qualificação dos leigos; complentação salarial dos professores do 1º grau, garantindo-lhes remuneração não inferior ao salário mínimo vigente; planos de carreira do magistério estadual e municipal. Ao que parece, a única medida efetivamente concretizada por esse projeto no ano de 1985 foi a vinculação do recebimento dos fundos do FNDE, a partir de 01/01/1987, à aprovação dos planos de carreira do magistério estadual e municipal (Decreto de 15/10/85).

Um segundo projeto seria o de assistência ao estudante, fornecimento de livros, material didático e merenda escolar aos alunos carentes. Tendo em vista esse objetivo, está envolvida a FAE – Fundação de Assistência do Estudante, criada em 1983 e destinada a compatibilizar vários programas de assistência do governo num Plano Integrado de Assistência ao Estudante. Sobre a merenda, a FAE afirma que em 1985 foram atendidas 22 milhões de crianças, durante 180 dias. Para 1986, os Cr$ 8,5 trilhões de acréscimo à alimentação escolar previstos no pacote econômico do governo (novembro/85) permitiriam atender 30 milhões de crianças, durante 270 dias (cobrindo ano letivo e férias).

Ao lado da merenda, a política do livro didático desempenhada pela FAE é um dos programas de efeitos mais sensíveis na compensação das carências das crianças oriundas das camadas de mais baixa renda, e de resultados mais palpáveis em 1985 (11).

(11) Em 1984 foram editados 415 títulos, e distribuídos 20.720 milhões de livros e 830 mil manuais para professores. A previsão para 86 era a de distribuírem 35 milhões de livros a 26 milhões de crianças.

Enfrenta, porém, o sério problema da inexistência de qualquer avaliação sobre seus efeitos no aprendizado e formação dos estudantes que atinge. Além disso, em 1985 o programa apresentava duas anomalias. Em primeiro lugar, atendendo sobretudo aos interesses das editoras, os livros publicados eram descartáveis e de má qualidade material e editorial; para aumentar as tiragens e vendas, as editoras montaram um poderoso lobby que assediava as delegacias regionais de ensino e secretarias de educação, diretores de escola e professores, para que escolhessem determinados livros. Em segundo lugar o fato de os órgãos distribuidores estarem centralizados e distantes de muitos locais de utilização, aliado às barreiras políticas, provocava problemas de distribuição que alijavam do programa um número alarmante de crianças mais necessitadas. O decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985, visa corrigir essas distorções: primeiro, pela substituição do livro descartável pelo reutilizável e de boa qualidade, e com a descentralização administrativa do Plano Nacional do Livro Didático (PNLD), através da escolha dos livros pelos professores que irão usá-los, e não mais por delegacias ou Secretarias de Educação, ou diretores.

Além das dificuldades operacionais da nova orientação, ocorreram dois novos problemas: o grupo editorial IBEP/Nacional, oferecendo-se para fazer o catálogo da FAE, nele incluiu apenas seus títulos como se fossem os oficiais. Com isso, o processo de escolha das obras teve de ser reiniciado, atrasando o programa de distribuição e deixando ao Ministério um prejuízo de Cr$ 400 milhões. Paralelamente, como era previsível, depois de tanto tempo de tutela, a resposta dos professores à autonomia concedida foi desorientada, mal informada, revelando pouca capacidade de escolha.

A execução do PNLD bem como as atividades de supervisão e avaliação, cabem à FAE (assistida nessas tarefas pela Secretaria de Ensino de I e II Graus – SEPs do MEC), aos órgãos municipais de ensino, às Secretarias Estaduais de Educação e às associações comunitárias.

Quanto ao terceiro projeto do PAI, de ampliação e recuperação da rede física, não foi possível obter informações a respeito do efetivo repasse de recursos do Ministério às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação em 1985, para sua efetivação. Para 1986, previa-se a construção de mais de 4 milhões de novas salas de aula, em convênio com Estados e Municípios.

3.2 – O Dia D da Educação

O 18 de setembro de 1985 foi escolhido para ser um dia de debate nacional sobre o ensino básico no país. Para isso, a SEP's/MEC, em conjunto com Secretarias de Educação, convocou toda a população vinculada ao sistema educacional de 1º e 2º graus – alunos, pais, professores, administração e direção – e as equipes do Ministério da Educação, dos Conselhos Estaduais e Federal de Educação, das Escolas Técnicas Federais, representantes de educação especial e de diversas associações de educadores; também foram mobilizados o Senado e a Câmara Federal, Assembléias Estaduais e Câmaras Municipais, igrejas católicas e protestantes, etc. Urnas em locais públicos e telefones do Ministério da Educação acolheram milhares de sugestões.

Esse fantástico esquema de mobilização, inclusive via jornais, rádios e tevês, foi antecedido pela distribuição nas escolas de questionários que serviriam como roteiro para os debates em torno da questão central: "A escola que temos e a escola que queremos", acrescida de perguntas como: "Você está satisfeito com a escola que tem?", "O que deve mudar na escola?", "O que fazer para resgatar a credibilidade e a dignidade da escola pública?".

O objetivo da iniciativa foi conscientizar amplas faixas da população para

os problemas educacionais do país, provocando iniciativas e aumentando a participação na solução. Como resultado imediato, um enorme acervo de relatórios das Secretarias Estaduais de Educação: quase 2000 páginas, fitas-cassetes.

Com base em material secundário sobre o evento (12), é possível constatar uma coincidência básica entre os diagnósticos e propostas do "Programa Educação para Todos" e os do Dia D. Entre os pontos específicos das sugestões principais estão: necessidade de maior exigência dos professores em aula, como forma de assegurar o aprendizado; extensão da escolaridade obrigatória da pré-escola ao 2º grau e supletivo; expansão e remodelação dos supletivos de 1º e 2º graus e dos programas de educação de adultos, estabelecendo-se padrões mais rígidos de fiscalização de seu funcionamento; reivindicação de que a necessária e democrática assistência ao estudante se faça em integração com outros órgãos do governo, para que os escassos recursos da educação sejam investidos em atividades especificamente educacionais; necessidade de compatibilização da oferta de escola às necessidades do jovem trabalhador, aumentando vagas nos cursos noturnos e buscando medidas administrativas e pedagógicas que transformem esses cursos em alternativas atraentes; reivindicação de participação em todos os níveis, desde a escola à administração federal, incluindo-se aí a definição de prioridades e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos destinados à educação, cuja imagem desacreditada precisa ser vencida, com a superação da máquina administrativa imobilista, da interferência da política miúda na vida da escola, da repetição de rotinas ineficazes.

Constata-se, portanto, que a população revelou uma aguda consciência dos problemas do ensino básico (concretização vivenciada das análises de técnicos e cientistas), aliada a uma forte vontade política e disponibilidade para a mobilização. Em suma, a conseqüência mais notável do Dia D foi demonstrar ao Ministério da Educação e às autoridades responsáveis pela política educacional e pela administração das escolas que tanto sua clientela (professores, alunos, pais) como amplas camadas da população conhecem os problemas educacionais e a responsabilidade do Estado sobre eles. Ao contrário do que afirma o Programa Educação para Todos, a consciência já existe, não é preciso criá-la.

Outro forte indício desse fato mostra-se numa pesquisa de opinião do Instituto Gallup-Ministério da Educação, de outubro de 1985, segundo a qual a educação ocupa a quinta prioridade para a população brasileira, só abaixo das questões referentes à sobrevivência (custo de vida, saúde, segurança e alimentação): 50% consideram que o ensino hoje deixa muito a desejar; 63% têm disposição de colaborar com o governo na área de educação (*Veja*, 9/10/85).

O Dia D mostrou ainda que a população compreende a necessidade de um enfrentamento permanente dos problemas cruciais da educação no Brasil: essa discussão não pode restringir-se a um dia no ano, mas deve institucionalizar-se, através de novos canais sociedade-Estado.

Decorre também do Dia D uma pauta de propostas que expressam a expectativa populacional em relação ao governo, com suas reivindicações:

- redefinição das prioridades na distribuição dos recursos públicos, destinando mais verbas para a área social, especialmente para a educação;
- prioridade efetiva para o ensino de 1º e 2º graus, definindo claramente as competências da União, dos Estados e Municípios;

(12) Especialmente ME-CENAFOR, "Dia Nacional de Debates sobre a Educação, Síntese e Perspectivas", nov. 1985. Barbara Freitag, op. cit. Material de imprensa.

- compatibilização da distribuição dos recursos públicos para a educação a cada nível administrativo, de acordo com as responsabilidades assumidas;
- criação de canais de participação da população em todos os níveis;
- aumento da oferta de cursos supletivos gratuitos de 1º e 2º graus, bem como de cursos noturnos de ensino regular;
- ampliação da rede de escolas na zona rural e redefinição de seus objetivos e condições de funcionamento; compatibilização da escola com o trabalho;
- unificação dos currículos de 1º grau das redes pública e particular, visando à construção de uma escola básica unitária, respeitando as diversidades regionais;
- implantação de uma política de atendimento ao aluno deficiente;
- integração das áreas de saúde, trabalho e previdência social, transporte e justiça, para atender às necessidades sociais da clientela da escola pública, de modo a possibilitar a essa escola cumprir com eficiência sua tarefa específica;
- democratização das instâncias administrativas para descentralizar e democratizar o poder de decisão;
- articulação mais eficiente dos níveis federal, estaduais e municipais, tendo em vista garantir maior agilidade, coerência e transparência na implantação de uma política nacional de educação.

Em conclusão, o rico material do Dia D merece uma análise acurada, em especial pelo fato de ter sido produzido num universo de participantes bastante heterogêneo, não apenas em relação ao sistema educacional, mas também no tocante às posições e interesses enraizados na estrutura social.

Do ponto de vista político imediato, um fenômeno de tal amplitude, que envolve diretamente milhões de pessoas num programa proposto pelo Ministério da Educação, gera um consenso provisório que fortalece a legitimidade do governo, porque a população apóia o programa por ele proposto. Frente à crise educacional e as respostas a ela, governo e população aparecem como identificados. Só o desenvolvimento ulterior vai mostrar os limites dessa identificação: a essencialidade dos compromissos com a democratização e a participação, ou se o Dia D se restringiu à busca de impacto político. Muitos depoimentos receiam que o evento se resuma ao levantamento de um rol de reivindicações, chamando à participação, sem envolver o compromisso do governo com a concretização das propostas.

3.3 – Do Mobral à Fundação Nacional de Educação de Jovens e Adultos (EDUCAR)

"Até o final da década de 70 não haverá mais analfabetos no Brasil." – Mário Henrique Simonsen, agosto de 1970. "Temos hoje, agora, quinze milhões de adultos analfabetos, sete milhões de crianças de 7 a 14 anos fora da escola". – Gal. João Baptista de Oliveira Figueiredo, 5/4/85. Entre a bombástica proclamação de Simonsen e a confissão de fracasso atestada pelo Gal. Figueiredo decorrem praticamente 15 anos em que o Mobral compartilhou dos problemas gerais do ensino no Brasil (má remuneração dos professores, proposta pedagógica inadequada à clientela, falta de articulações com outros programas, instalações físicas precárias e mal conservadas, número insuficiente de salas de aulas), talvez em doses mais fortes. E ainda agregou-lhe as próprias deformações – a começar pelos desvios do projeto original: de programa destinado à alfabetização de adultos, voltou-se, a partir de 1981, para a educação pré-primária (programa PRÉ – para crianças de 4 a 6 anos), para o antigo primário em um ano (Programa de Educação Integral – PEI), o Programa de Educação para o Trabalho (PETRA), cursos de pequena duração sobre noções básicas para profissionais da área

de carpintaria, eletricidade, costura, manicure, além de hortas comunitárias, cuidados com higiene e saúde etc.

Entre 1981 e 1983, os programas PRÉ e PEI atenderam aos seguintes contingentes de alunos:

	1981	1982	1983
PRÉ	158.172	468.628	607.692
PEI	365.276	541.366	470.228

Os números dos alunos alfabetizados não merecem confiança, pela manipulação e mesmo falsificação de dados atestando o êxito do programa. Segundo fonte do Ministério de Educação, de cada cem matriculados no Mobral, quinze chegavam ao final, e com baixo nível de aprendizagem; grande parte regredia ao analfabetismo. A partir de 1981, o número de matrículas entrou em declínio, reduzindo-se à metade em 1983.

Alguns traços técnico-administrativos são ilustrativos da situação do órgão: em 1985, de um orçamento de Cr$270 bilhões, as coordenadorias estaduais gastavam praticamente 90% dos recursos com salários, encargos, vantagens, ajudas de manutenção de seus funcionários distribuídos em 4.117 dos 4.121 municípios brasileiros. Os 125 mil monitores recebiam do Mobral, em março de 1985, a remuneração média de Cr$ 50 mil, completada pelas prefeituras segundo os recursos de cada uma, mas raramente ultrapassando um salário-mínimo, e sem vínculo empregatício. Em 1985, de um total de 3.300 funcionários, 1.058 eram supervisores, com salários entre Cr$ 500 mil e Cr$ 800 mil.

O preparo técnico e o nível cultural dos monitores era acabrunhante: metade (cerca de 60 mil) não tinha o 1º grau completo, 23% tinham apenas o antigo primário, 16,6% terminaram o 1º grau, 13,5% tinham o 2º grau incompleto, 9% o 2º grau completo e 10% tinham curso superior.

Além disso, os críticos do Mobral lhe atribuíam um papel de controle político (via detecção das lideranças da comunidade) e de resposta aos movimentos populares de alfabetização, sob a mira dos órgãos de repressão política desde o golpe de 1964. O objetivo seria apenas aprender a assinar o nome para poder votar no partido do governo. Segundo um desses críticos, Lauro de Oliveira Lima, o Mobral "veio para despolitizar, não para alfabetizar, não veio para estimular a consciência crítica, o exercício da cidadania", citando em seu apoio uma declaração que ele atribuiu ao Cel. Jarbas Passarinho: "Não podemos estimular aspirações que não podem ser atendidas" (13).

Por esse elenco de razões, o Mobral revelou-se um grande blefe, tornando-se alvo da troça popular. Porém sua extinção foi reivindicada longo tempo por seus adversários, o que só veio a ocorrer em 25 de novembro de 1985, quando foi substituído pela Fundação Nacional de Educação de Jovens e Adultos (EDUCAR), Decreto nº 91.980.

O objetivo da Fundação EDUCAR "é o atendimento de jovens e adultos que jamais tiveram acesso à escola ou que dela foram excluídos prematuramente".

(13) *Folha de São Paulo*. 10/3/85.

Para isso, fomentará programas específicos, quer no campo da alfabetização, quer no da educação básica, a serem executados de forma descentralizada pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como por entidades públicas ou privadas, respeitando as especificidades regionais. Cabe à Fundação "promover a alocação dos recursos necessários à execução dos programas de alfabetização e educação básica; formular projetos específicos e estabelecer normas operacionais com vistas a orientar a execução dos referidos programas; incentivar a geração, o aprimoramento e a difusão de metodologias de ensino mediante combinação de recursos didáticos e tecnologias educacionais; estimular a valorização e a capacitação dos professores envolvidos nos programas". O Decreto estipulou um prazo de 60 dias a partir de sua promulgação para a elaboração do estatuto da Fundação EDUCAR (fins de janeiro de 1986).

Em contraste com o antigo Mobral, a Fundação EDUCAR não vai apenas patrocinar cursos de alfabetização, mas vai cuidar da educação básica (conhecimentos de Português, Matemática, História, Geografia e Ciências), considerando que um curso de alfabetização de oito meses mal basta para ensinar a escrever o nome e algumas poucas palavras, e muito menos para enfrentar o problema de regressão ao analfabetismo, comum no Mobral.

Também em contraponto ao Mobral, a prioridade no combate ao analfabetismo será por sua descentralização e regionalização. Os critérios para a avaliação de alunos, determinação, tempo e duração dos cursos devem variar de região a região, ficando as decisões a cargo das coordenações regionais da Fundação – enquanto para o Mobral essas decisões competiam à presidência. A Fundação EDUCAR será um órgão de cooperação técnica e financeira com Estados e Municípios, que executarão os projetos. Ao Ministério da Educação caberá a coordenação, o acompanhamento e análises técnicas das iniciativas dos governos estaduais, prefeituras e entidades civis envolvidas – igrejas, sindicatos patronais e de trabalhadores, estudantes, clubes etc.

Em suma, a estratégia é transferir às entidades estaduais, municipais e da sociedade civil a tarefa da alfabetização de adultos, dando maior apoio aos sistemas de ensino nas suas tarefas de universalização da educação básica e erradicação do analfabetismo.

Uma terceira diferença importante é que EDUCAR vai concentrar-se na tarefa de alfabetização de adolescentes e adultos, não se envolvendo com pré-escola, ensino profissional, ações comunitárias (artesanato, horta, educação sanitária) etc.

Dos trabalhos da comissão de elaboração dos estatutos da EDUCAR, em janeiro de 1986, destacavam-se três propostas: apoio às instituições de ensino voltadas para a educação básica do 1º ao 4º anos do 1º grau, que devem receber grande parte de sua verba; fortalecimento de uma rede pública de ensino supletivo da 1ª à 8ª séries, delimitando a faixa de atendimento da EDUCAR aos adolescentes e adultos acima de 15 anos; descentralização do órgão e delimitação clara de suas tarefas imediatas, de médio e de longo prazos.

Como a EDUCAR herdou do Mobral o quadro de técnicos e agentes voluntários de alfabetização, sua primeira tarefa é a de reciclar esse contingente.

3.4 – As Comissões Especiais

Durante 1985 foram criadas onze comissões dedicadas a temas específicos ou à reformulação do ensino, e justificadas pela intenção de se promover uma abertura democrática do governo à sociedade, através da participação de especialistas de diversas categorias profissionais e das mais variadas tendências políticas interessadas. Aquelas voltadas para o ensino (Superior, 2º grau, Educação Técnica, Educação Espe-

cial, Ensino e Aprendizagem da Língua Portuguesa) são temporárias; as comissões de especialistas (Engenharia, Arquitetura, Ciências Agrárias – e mais doze previstas) e as interministeriais (Ciência e Tecnologia, Agricultura, Minas e Energia e Interior) são permanentes.

Como seu processo de elaboração é lento, em 1985 foram apresentados apenas o relatório da Comissão de Reformulação do Ensino Superior (24/11) e o da Comissão de Reformulação do Desporto (20/12). A Comissão de Língua Portuguesa apresentou seu relatório em 13 de janeiro de 1986, e a do ensino de 2º grau em junho.

É interessante ter claro o papel dessas comissões, cujos relatórios são considerados apenas mais uma fonte de subsídios para a formulação de decisões: é freqüente manterem as questões polêmicas em aberto; entre eles e as reais alternativas de intervenção, há uma lacuna preenchida pelas discussões no meio específico e/ou pelo próprio Ministério da Educação, que se reserva larga margem de autonomia. É o que parece ter ocorrido com o Programa Educação e Trabalho, cuja meta é implantar 200 escolas técnicas federais no país, inclusive já com verba comprometida no orçamento do MEC para 1986: foi desencadeado sem nenhuma consulta a qualquer setor vinculado ao ensino técnico – órgãos federais, Comissão de Educação Técnica, associação de profissionais.

Tomadas em conjunto, essas comissões produziram propostas mais concretas, através de relatórios, apenas a partir de 1986.

3.5 – MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

O tema da municipalização do ensino de 1º grau ganhou ímpeto com o advento da Nova República e as expectativas em torno de uma nova ordem constitucional, tendo sido objeto de amplo debate no ano de 1985. Apesar de muitos educadores, com base em argumentos técnico-administrativos, financeiros e mesmo políticos, resistirem à idéia, ela vem encontrando adeptos tanto nos meios políticos oficiais como entre grupos e movimentos da sociedade civil, que vêem na "comunidade" o *locus* da democracia.

Um dos argumentos mais veiculados para defender a necessidade ou conveniência da municipalização do ensino de 1º grau é o da maior "proximidade" entre a administração municipal e a população, o que permitiria uma identificação mais rápida e adequada dos problemas que dizem respeito à população e aos serviços públicos. Por outro lado, também possibilitaria uma integração maior da escola com as chamadas "culturas locais" ou "cultura das camadas populares", através da implantação de currículos diferenciados que respeitassem as diversidades culturais.

Para a viabilização da proposta sugerem-se mudanças no sistema de arrecadação e distribuição das rendas públicas, através da ampliação dos tributos municipais ou de transferências de recursos financeiros dos governos federal e estaduais.

A oposição dos educadores aponta problemas de ordem fianceira, social, política e cultural para a viabilização da proposta. Em primeiro lugar, ressalta-se que a questão da proximidade física não implica necessariamente proximidade política e social entre a administração e a população. O mero fato de ser "local" não atribui às administrações municipais uma automática legitimidade ou identificação com os interesses do conjunto da população sediada em seu perímetro político-administrativo. O tradicional mandonismo e o personalismo que caracterizam o poder local no Brasil são os principais responsáveis pela extrema insegurança em que vivem os professores das escolas municipais, sujeitos a forte rotatividade em decorrência de modificações conjun-

turais das alianças políticas a nível municipal, já que não se conta com uma regulamentação do magistério municipal.

Em segundo lugar, argumenta-se que a proposta de integração da escola aos contextos culturais locais acaba por obscurecer aspectos centrais de sua atuação cultural – ou seja, seria necessário considerar com certa cautela a valorização de conteúdos culturais locais nos programas escolares, uma vez que isto poderia implicar uma redução do espaço reservado aos conteúdos universais, cujo domínio por parte dos alunos constitui requisito para a sua inserção na sociedade abrangente. Por outro lado, a defesa indiferenciada da cultura "local" e da cultura "popular" poderia desconsiderar o fato de que muitas dessas expressões culturais revestem-se de um caráter anacrônico e estão profundamente marcadas pela situação de subalternidade econômica, social e política a que estão submetidas as chamadas "classes populares".

Os críticos da municipalização do ensino também indicam problemas de ordem financeira para a consecução da proposta. A fragilidade econômica, financeira e técnico-administrativa dos municípios dificilmente poderia ser corrigida sem alterações profundas na estrutura econômica e política do país como um todo. Por um lado, seria irreal imaginar que uma simples mudança no sistema de arrecadação tributária solucionaria o problema, uma vez que a pobreza econômica da maioria dos municípios brasileiros coloca grandes limitações às possibilidades tributárias municipais. Por outro lado, também não bastaria dotar os municípios de maiores recursos financeiros através de transferências realizadas pelos governos federal e estaduais. Tal medida cristalizaria sua situação de dependência frente às outras esferas de governo. O fortalecimento das receitas municipais, ao invés de relacionar-se exclusivamente com um possível aprimoramento do sistema de arrecadação e distribuição dos recursos fiscais, dependeria, em primeira linha, do desenvolvimento das economias locais.

Além disso, a reinvidicação de maiores encargos como justificativa para obtenção de maiores recursos transferidos não poderia prescindir da avaliação de condições administrativas e técnicas adequadas para o bom desempenho dos serviços a serem prestados. E, considerando-se que o ensino municipal existente, concentrado sobretudo na região Nordeste e nas áreas rurais, consegue oferecer apenas sofrivelmente o ensino das primeiras séries do 1º grau, que os indivíduos com formação universitária encontram-se radicados nos centros urbanos, e que o 1º grau completo requer professores com estudos superiores, podemos ter noção dos impedimentos reais que se colocam à municipalização do ensino.

São também levantadas considerações de natureza legal nessa discussão. As leis brasileiras de organização municipal conferem ampla margem de atribuições a essa esfera governamental: os municípios brasileiros são, em termos legais, uma ordem político-administrativa autônoma, não lhes sendo vedada a atuação em praticamente nenhuma área de interesse público (com exceção da administração da Justiça e do exercício da segurança pública). Esse princípio redunda na desconsideração das possiblidades e diferenças entre os municípios, do ponto de vista de seu desenvolvimento econômico, financeiro e cultural. Cientes da impossibilidade de todos os municípios assumirem a responsabilidade integral pelos serviços educacionais, defensores da municipalização do ensino propõem a determinação de critérios técnicos para a classificação dos muncípios, segundo indicadores econômicos, financeiros, demográficos e culturais, como base para a elaboração de leis orgânicas diferenciadas para cada uma das classes tecnicamente estratificadas.

Os críticos dessa idéia argumentam que tal procedimento poderia abrir espaço para casuísmos e manipulações políticas, criando novos mecanismos de subordinação dos municípios aos governos federal e estaduais. Consideram ainda que a persis-

tência do atual sistema de competências concorrentes, criado pela ampla esfera de atividades legalmente aberta às municipalidades, tornaria necessário – para evitar omissões e dispersão de esforços e recursos – um alto grau de coordenação entre as três esferas de governo, o que implica um planejamento articulado, concessão de auxílios condicionados e criação de mecanismos eficazes de fiscalização. Na prática esse processo não favoreceria a preservação da autonomia municipal.

Finalmente, é preciso lembrar que há, entre os educadores, o receio de que um processo de municipalização do ensino, conjugado com os maiores recursos destinados ao MEC através da Emenda Calmon, possa ser utilizado para reforçar as bases e ampliar as alianças do partido político que detenha a direção do ministério. De fato, como foi explicitada pela atual gestão do MEC, a defesa da municipalização tem como base o estabelecimento de relações diretas entre o governo federal e os municípios, sem a mediação dos governos estaduais.

3.6. – A Política Educacional em 1985: Expectativas de Reformulação

Pode-se constatar que as autoridades do Ministério da Educação da Nova República apresentaram em 1985 um discurso inovador, com propostas articuladas em seu nível de generalidade, incorporando em grande medida as discussões do setor educacional. Isso gerou, nesse meio, um clima de expectativa positiva, reacendendo esperanças de que se proceda a uma profunda reformulação da política educacional, no quadro de uma ampla transformação do conjunto das políticas públicas. Os diagnósticos e propostas mostram a gravidade da situação e indicam as condições essenciais para que o quadro se altere.

Há vozes, porém, no meio educacional e na imprensa, que recomendam um saudável ceticismo face à complexa teia de mediações entre o discurso e os eventos de impacto político, de um lado, e as contingências concretas das decisões, de outro – desconfiança, de resto, calcada em toda a experiência anterior de "transformações" na educação.

De todo modo, também no campo da política educacional, o ano de 85 marca-se mais pela ampliação do debate sobre a grande reforma do que por medidas concretamente implementadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL SOBRINHO, José. *O discurso da participação no sistema educacional,* Brasília, 1985 (mimeo).

AZEVEDO, Janete et alii. *O professor do ensino elementar em Pernambuco*. Relatório de Pesquisa, UNICAMP/SUDENE. Recife, 1985 (mimeo).

CASTRO, Claudio de Moura. *O que está acontecendo com a educação no Brasil.* In: BACHA, Edmar & KLEIN, Hebert S., orgs. *A transição incompleta; Brasil desde 1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

CENTRO DE PESQUISAS URBANAS DO INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Municipalização dos serviços sociais. *Revista de Administração Municipal*, 143, julh./ago. 1977.

COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR. *Uma nova política para a educação superior*, (relatório final). Brasília, MEC, 1985.

CUNHA, Luiz Antonio. *O golpe na Educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

FRANCO, Maria Laura P. B. *O ensino de 2º grau; democratização? profissionalização? ou nenhuma coisa nem outra? in: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 47, nov. 1983.

FRANCO, Maria Laura P.B. et alli. *Pesquisa educacional e políticas governamentais em educação in: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 55, nov. 1985.

FRANCO, Maria Laura P.B. & DURIGAN, Maria Inês S. *O aluno de cursos profissionalizantes a nível de 2º grau; um retrato sem retoques in: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 48, fev. 1984.

GARCIA, Walter. *Desafios da educação brasileira in: Revista da Associação Nacional de Educação*, São Paulo, 7, 1984.

HAIDAR, Maria de Lourdes Mariotto. Citado em BARRETO, Elba Sá et alli. *Ensino de 1º e 2º graus: intenção e realidade de in: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 30, set. 1979.

HORTA, Raul Machado. *A posição do município no direito contitucional brasileiro in: Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 164, jul/set. 1982.

LEWIN, Helena, *Educação e desenvolvimento no planejamento governamental brasileiro in: Em aberto*, Brasília, 27, jul./set. 1985.

MANIFESTO DA III CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. In: *III CBE; Niterói; 12 a 15 de novembro de 1984; simpósios*. São Paulo, Edições Loyola, 1984.

MARQUE, Antonio Emílio. *Despesas Federais com educação; loteria sem perdedores*. Brasília, IPEA/CNRH, doc. de trabalho 10, 1984, (mimeo).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O financiamento da educação no Brasil e a revolução*. Tese Livre Docência, Faculdade de Educação, USP. São Paulo, 1986. 3v. (mimeo).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O financiamento da educação no Brasil numa perspectiva democrática in: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 34, ago. 1980.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *A vinculação constitucional de recursos financeiros para a esfera federal in: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 50, ago. 1984.

MELLO, Diogo Lordello de. *Federalismo e relações intergovernamentais in: Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, 132, set./out. 1975.

MELLO, Guiomar N., org. *Educação e transição democrática*. São Paulo, Cortez, 1984.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA/CENAFOR. *O dia nacional de debates sobre a educação: síntese e perspectivas*. Brasília, 1985.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Sinopse estatística de dados financeiros; 1984*. Edição preliminar. Brasília, 1985.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Programa de apoio à educação superior: nova universidade*. Brasília, 1985.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Estudo comparativo das despesas na função educação e cultura; avaliação da emenda constitucional*. Brasília, 1983.

PRÉ-PROPOSTA DE POLÍTICA PARA O ENSINO DE 2º GRAU. Brasília, MEC, 1986.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1978.

ROSEMBERG, Fúlvia et alli. *Creches e pré-escolas*. São Paulo, Conselho Estadual da Condição Feminina, Nobel, 1985.

SALGADO, Maria Umbelina C. et alii. *Pesquisa educacional e políticas governamentais em educação in: Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 55, nov. 1985.

SALGADO, Maria Umbelina C. *Educação e trabalho; formação para a cidadania no ensino de 2º grau" in: Em aberto*, Brasília, 28, out./dez. 1985.

SALM, Cláudio L., org. *Financiamento de políticas sociais*. Relatório de pesquisa, UNICAMP/NEPP – SEPLAN. Campinas, 1984 (mimeo).

SÉRIE – MEC/85. Educação para todos – caminho para mudança. Brasília, MEC, 1985, V. 6.

———. Lei áurea da educação. Brasília, MEC, 1985, v. 11.

———. Prioridade para o ensino básico. Brasília, MEC, 1985, v. 8.

———. Política do livro didático. Brasília, MEC, 1985, v. 12.

———. Educação técnica e valorização profissional. Brasília, MEC, 1985, v.18.

———. O resgate da educação especial. Brasília, MEC, 1985, v. 17.

———. Voto do analfabeto e educação. Brasília, MEC, 1985, v.14.

———. Educação de jovens e adultos. Brasília, MEC, 1985, v. 19.

SIMPÓSIO NACIONAL DO PMDB PARA A ÁREA SOCIAL. Porto Alegre, nov. 1984.

SOUZA, Alberto Mello e. *Despesas governamentais em educação no Brasil; 1970/1980*. Versão preliminar. Brasília, INEP/FAPEU, 1981 (mimeo).

SUDENE. Proposições de política social para o Nordeste. Recife, 1983.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. São Paulo, Nacional, 1967.

———. *A educação é um direito*. São Paulo, Nacional, 1967.

———. *A educação no Brasil*. São Paulo, Nacional, 1969.

VELLOSO, Jacques. *O financiamento da educação na transição democrática* In: MELLO, Guiomar N., org. *Educação e transição democrática*. São Paulo, Cortez, 1986.

———. Financiamento do ensino superior e a constituinte. Brasília, UnB (texto a ser publicado).

VIEIRA, Sofia Lerche. *Compromisso social e educação in: Em Aberto*, Brasília, 27, Jul./set. 1985.

Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP

DIRETORIA

Diretora

Sônia Miriam Draibe	DCS – IFCH

Vice-Diretor

Valdir Quadros	IE

CONSELHO DIRETOR

Ana Maria Canesqui	DMP – FCM
Antonio Carlos de Oliveira	DCS – IFCH
Carlos Eduardo N. Gonçalves	IE
Elizabeth Pompeu de Camargo	DCSAE – FE
Geraldo Giovanni	IE
Liana M. Aureliano da Silva	IE
Maria Helena Guimarães de Castro	DCS – IFCH
Maria Hermínia Tavares de Almeida	DCS – IFCH
Marisa Corrêa	DCS – IFCH
Nelson Rodrigues dos Santos	DMP – FCM
Roberto Romano	DCSAE – FE
Wilnês Henrique	IE

Suplentes

André M. P. Villalobo	DCS – IFCH
Gastão Wagner de S. Campos	DMP – FCM
Léa Peixoto Bevilaqua	DMP – FCM
Eduardo Fagnani	IE

EQUIPE TÉCNICA

COORDENAÇÃO GERAL:	
Sônia Miriam Draibe	DCS – IFCH
DIREÇÃO TÉCNICA:	
Maria Helena Guimarães de Castro	DCS – IFCH
Ana Lúcia Goulart Faria	DCSAE – FE
Ana Maria Canesqui	DPM – FCM
Ana Maria Medeiros da Fonseca	NEPP
Antônio Carlos de Oliveira	DCS – IFCH
Argelina Maria Cheibub Figueiredo	DCS – IFCH
Carlos Eduardo de Souza e Silva	NEPP
Cesar Augusto de Paiva	DCSAE – FE
Cibele Andrade Macchi	NEPP
Claudia Bier	IE
Dulce Maria Alves Rocha Coelho	NEPP
Eduardo Fagnani	IE
Eduardo Garutti Noronha	NEPP
Elizabeth Pompeu de Camargo	DCSAE – FE
Janete Lins de Azevedo	NEPP
Jorge Mattoso	IE
Liana Maria Aureliano da Silva	IE
Lúcia Mercês Avelar	DCSAE – FE
Luiz Jacinto da Silva	DPM – FCM
Maria Aparecida de Godoy Marquês	NEPP
Maria Herminia Tavares de Almeida	DCS – IFCH
Maria de Lourdes Couvre	DCSAE – FE
Marta Teresa da Silva Arretche	NEPP
Paulo Eduardo Baltar	IE
Pedro Luiz Barros Silva	IE
Rail Aued Guirar	NEPP
Sérgio Pio Bernardes	NEPP
Valdir Quadros	IE
Vilma Keller	NEPP
Wilnês Henrique	IE

ESTAGIÁRIOS

Amauri Miguel De Grande
Eduardo Cesar Ferreira da Silva
Elizabeth Macedo Cruz
Marcelo Orlando
Maria Luiza de Freitas Duarte do Páteo

APOIO ADMINISTRATIVO

Andréia Tereza Alves
Isabella Carvalho Breves
Jandira Marquesini Carleto
Rita América de Paula
Sônia Maria da Silva

Revisão Editorial: Cely Arena

Diagramação, Composição, Fotolito, Impressão e Acabamento
Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE