

AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E A EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR*

Maria M. Malta Campos

da Fundação Carlos Chagas, PUC-SP e
FE/USP

RESUMO

As chamadas organizações não governamentais têm assumido cada vez mais um papel de receptoras de verbas públicas para a prestação de serviços de saúde, educação e assistência social à população. Examina-se aqui o caso daquelas voltadas à assistência à criança pequena, freqüentemente envolvidas num discurso que valoriza a participação da população da chamada comunidade. Embora a experiência acumulada neste campo não permita julgamentos definitivos, destacam-se algumas questões como ponto de partida para a reflexão: a disponibilidade de informação sobre as entidades, as fontes de recursos com que operam e, sobretudo, o significado mais amplo da presença dessas organizações na execução das políticas sociais.

SUMMARY

Non-governmental organizations (NGOs) have increasingly become, in Brazil, receptors of public funds for health, education and social assistance services to the population. This article is concerned with those related to daycare and assistance to 0-to-6 year old children. Though experience accumulated about them so far allows no definite judgements, some questions are raised for reflection: the availability of information about NGOs, especially those dealing with young children, the funding and resources with which they operate and, furthermore, the broader meaning of these organizations in the enforcement of public policies.

* Este texto corresponde, na sua maior parte, ao item 4 do relatório *Diagnóstico da situação da educação pré-escolar na Região Metropolitana de São Paulo*, preparado para a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, em julho de 1988, por equipe da Fundação Carlos Chagas constituída por esta autora, Fúlvia Rosemberg, Lívia M.F. Vieira e Isabel M. Ferreira. Foi apresentado no simpósio "Política Nacional de Educação da Criança de 0 a 6 anos", realizado na V Conferência Brasileira de Educação - CBE, em Brasília, a 3 de agosto de 1988.

Entidades da sociedade civil, organizações filantrópicas, associações internacionais, organizações ligadas a Igrejas, grupos de interesse... afinal, quem são as agora chamadas ONGs, organizações não governamentais?

É preciso reconhecer que muito pouco é conhecido, de forma sistemática, a respeito delas. A primeira observação que se pode fazer sobre esse conjunto heterogêneo de organizações e entidades é que seu papel vem ganhando visibilidade crescente na sociedade, embora não se possa afirmar que já não fossem importantes em outras épocas. É sempre bom lembrar do papel desempenhado pela Maçonaria em momentos importantes da vida nacional, desde a Independência, para não falar de instituições antigas como as Santas Casas, em inúmeras cidades brasileiras.

O que precisaria ser melhor investigado e avaliado é o papel que estas organizações vêm cada vez mais assumindo como receptoras de verbas públicas na prestação de serviços de saúde, educação e assistência social para a população. Esta é uma função que parece estar se afirmando em vários setores e ainda está por ser feita uma análise cuidadosa sobre as articulações entre estas tarefas e os outros papéis que elas frequentemente assumem enquanto grupos de pressão, reforçadoras de prestígio para alguns grupos e personalidades, base de candidaturas a cargos eletivos ou, simplesmente, constituindo-se em apoio ideológico para determinados setores da sociedade, como empresários, profissionais liberais, religiosos e assim por diante.

Uma reportagem publicada na *Folha de S. Paulo* em 17/07/88 (Beraba, 1988) examina a situação das ONGs consideradas progressistas. Segundo a matéria, são mais de 1.000 entidades que apoiaram movimentos reivindicatórios de diversas minorias, como índios, negros, mulheres e causas como a ecologia e a promoção social, na Constituinte.

Financiadas muitas vezes a partir da Europa, Estados Unidos e Canadá, as ONGs fazem circular, mundialmente, cerca de 4,4 bilhões de dólares por ano, de acordo com o Banco Mundial, citado pelo jornal. Para o Brasil vem uma pequena parte desse dinheiro: 8,2 milhões de dólares em 1983, conforme dados do Banco Central (ou seja, 0,02% do fluxo mundial).

A notícia da *Folha* identifica as principais agências financiadoras dessas ONGs consideradas progressistas: 4 agências holandesas (Icco, Cebemo, Nocif e Mivos – que não opera no Brasil), a Oxfam, da Inglaterra (atípica, pois não está ligada nem a grupos religiosos, nem a partidos, nem ao governo), a Misereor, a Pão para o Mundo e a EZE, da Alemanha, a Catholic Relief Service e a Church World Service, dos Estados Unidos.

Os antropólogos do ISER-Instituto de Estudos da Religião, citados na matéria, assinam um artigo publicado em 1986, onde encontram-se informações mais detalhadas sobre as ONGs cobertas por sua pesquisa (Fernandes e Landim, 1986).

Através de consultas realizadas a partir de 12 organizações mais amplas, foram localizadas 1.041 ONGs brasileiras. Dessas, 234 responderam a um questionário simples; sobre as demais, o estudo apenas estabelece uma classificação baseada nos seus nomes. Os autores advertem que, devido à forma pela qual as entidades fo-

ram pesquisadas, houve uma representação mais marcante do eixo Rio/Nordeste e uma sub-representação em São Paulo.

Foram consideradas ONGs as entidades autônomas, que se colocam a serviço de movimentos populares; algumas mantinham vínculos com a Igreja, partidos ou sindicatos, mas com uma dose significativa de independência, o que permitiu que fossem incluídas na listagem.

Do total de 1.041 ONGs, 44,8% concentravam-se no eixo Rio/São Paulo e 64,7% sediavam-se nas capitais dos estados.

O estudo as classifica pelo nome como sendo 556 "a serviço do movimento popular" em geral, 251 de mulheres e 234 de negros. Estavam localizadas na Região Sudeste 40,0% das primeiras, 62,6% das segundas e 73,8% das entidades de negros.

Dentre as que responderam ao questionário, 55,5% declararam atuar a nível local, 31,1% a nível regional e 13,4% apenas a nível nacional. Quanto à vinculação institucional, metade considera-se "independente" e metade possui alguma vinculação, sendo a maior parte com a Igreja Católica (formal ou informal). Apenas 7,2% revelam alguma ligação partidária, 5,1% com universidades e 2,1% com sindicatos. A vinculação com o Estado aparece em apenas 1,2% dos questionários.

As categorias de trabalho mais citadas são "assessoria", "organização popular" e "educação". Em seguida aparecem, em ordem decrescente, "comunicações", "direitos humanos", "intervenção econômica", "pesquisa" e "saúde". O artigo não discrimina que atividades estão incluídas no item "educação".

Os destinatários desse trabalho são, em 42% das respostas, categorias sociais específicas, como mulheres, índios, camponeses etc. As categorias que correspondem a trabalhadores rurais e urbanos predominam.

Infelizmente não estão disponíveis, em outros estudos, informações equivalentes sobre organizações como o Lions Club, o Rotary Internacional, Opus Dei e muitas outras que poderiam ser caracterizadas como conservadoras.

O que nos interessa aqui é que tanto a forma de financiar seu trabalho como a forma de operar na sociedade vêm se modificando ao longo da história. Não é arriscado afirmar que os mecanismos diretos de captação de recursos junto à comunidade – característicos das antigas Santas Casas, por exemplo – vêm sendo rapidamente substituídos por mecanismos de captação de verbas públicas, as quais podem ou não ser complementadas por recursos arrecadados diretamente da comunidade e mesmo por pagamentos recebidos em troca de serviços prestados. A filantropia vê-se cada vez mais coberta por recursos originalmente captados através de impostos. No entanto, muitas vezes os serviços prestados são apresentados e percebidos como favores prestados à população, apesar de serem crescentemente financiados pelos tributos que essa mesma população paga ao governo¹.

1 Uma pesquisa sobre o atendimento ao menor no Município do Rio de Janeiro, coordenada por Lúcia do Prado Valladares (1988), constatou que, de uma amostra de 45 creches mantidas

Mesmo no caso das ONGs progressistas, sobre as quais incide a pesquisa do ISEER, ocorre muitas vezes que, quando estas oferecem algum tipo de serviço voltado para a criança pequena, costumam também estabelecer convênios com órgãos públicos; como exemplo poderíamos citar várias creches comunitárias da Região Metropolitana de São Paulo.

Por outro lado, algumas das organizações internacionais e nacionais não oficiais que oferecem apoio financeiro para essas iniciativas são mantidas a partir de incentivos fiscais concedidos pelos diversos países; assim, de uma forma indireta, trata-se também de verbas que podemos considerar como "públicas". Isto sem mencionar o fato de que, para os 4,4 bilhões de dólares que os países desenvolvidos do hemisfério norte enviaram para os demais, estes remeteram 43,6 bilhões aos primeiros, como pagamento da dívida total de 628,5 bilhões, como ressalta a reportagem da *Folha de S. Paulo* citada.

Do ponto de vista das políticas públicas, o repasse às entidades privadas consideradas como sem fins lucrativos – o que raramente é verdade no caso dos hospitais, por exemplo – é justificado com argumentos ligados a maior eficiência e custos mais baixos do que os dos serviços prestados diretamente pelo Estado.

Essa prática encontra espaços maiores ou menores conforme os diferentes setores sociais: mais na saúde do que na educação de 1º e 2º graus, predominantemente nos serviços de assistência social, e de forma bastante especial no atendimento das crianças entre 0 e 6 anos de idade.

Com efeito, uma das principais características dos programas destinados às crianças pequenas de baixa renda é o fato de se constituírem basicamente em máquinas burocráticas e técnicas de repasse de verbas para entidades privadas de diversos tipos. A falta de definição legal, que só agora começa a ser questionada pela Constituinte, aliada à confusão institucional, são responsáveis pelo lançamento de inúmeros programas federais, estaduais e municipais, sediados em diferentes órgãos, que atuam paralelamente, competindo entre si, pulverizando e desperdiçando verbas, consumindo recursos na gestão de suas próprias máquinas burocráticas e constituindo-se em espaços privilegiados para o exercício do clientelismo político, na medida em que escapam de um planejamento racional e integrado.

As entidades, de sua parte, possuem condições desiguais para ter acesso a estes recursos. Um levantamento realizado em Santa Catarina, no âmbito do programa Pró-Criança, por volta de 1983/84, constatou que as entidades maiores e mais tradicionais conseguiram ter acesso a diversos tipos de convênios, enquanto as menores e mais populares encontravam inúmeras dificuldades para se manter. Este programa criou um Fundo comum para todas essas verbas e buscou utilizá-las de forma mais racional e equitativa². No entanto, encontrou muita dificuldade ao negociar com a LBA, que se recusava a abrir mão de seu contato direto com as entidades. O Encontro Nacional de Creches em São Paulo, em 1981, realizado pela Fundação Carlos Chagas, documentou o calvário que muitas associações pequenas percorrem para conseguir receber verbas insuficientes, descontínuas e que exigem uma prestação de contas difícil de ser provi-

denciada por grupos de bairro sem infra-estrutura e apoio técnico³.

Por outro lado, tem se generalizado a prática das chamadas entidades "guarda-chuva", que recebem e repassam verbas para grupos filiados. Através desse tipo de organização é possível montar uma capacidade ampliada de negociar e conseguir verbas públicas e privadas, girar o capital obtendo ganhos financeiros, e dar um apoio mais seguro aos serviços prestados. Na realidade, esse é um dos aspectos da modernização que pode ser observada em muitas organizações não governamentais, que tem sua contrapartida na menor visibilidade no uso dos recursos captados, dada a complexidade da contabilidade resultante.

Na área da educação pré-escolar, o recurso às entidades não governamentais vem sendo justificado não só pela necessidade de baixar custos e buscar maior eficiência, mas principalmente através de um discurso que valoriza a participação da população junto aos equipamentos e a proximidade com a chamada comunidade.

A observação informal e a experiência acumulada no campo não permitem um julgamento definitivo sobre essas questões. Na realidade, existe uma enorme diversidade entre a filosofia de ação e a prática das entidades que mantêm convênios para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos.

Com a emergência dos movimentos sociais urbanos, em meados da década de 70, começaram a surgir, no país, especialmente nas grandes cidades, experiências comunitárias de organização e gestão de creches e pré-escolas nos bairros populares. Estas "escolinhas", como geralmente são chamadas, enfrentaram inúmeras dificuldades ao buscar apoio de verbas públicas, através dos vários convênios possíveis, pelas suas precárias condições de instalação física, operação e trato com as máquinas burocráticas. Algumas obtiveram apoio externo, através de organizações internacionais de apoio a organizações populares. Em algumas cidades formaram-se associações e movimentos que buscavam aglutinar várias entidades para negociar com o poder público em melhores bases. Tanto em São Paulo como em Belo Horizonte, sabe-se que as grandes entidades filantrópicas aderiram a esses movimentos quando perceberam as vantagens que poderiam obter com essa aliança. Assim, as melhorias obtidas nos termos dos convênios acabaram por beneficiar tanto as primeiras como as segundas, apesar das condições desiguais existentes no momento anterior⁴.

por entidades, 69% mantinham convênios com instituições governamentais, sendo que, para 40%, esta era a única fonte de recursos. Também para 40% delas foram registrados dois convênios por entidade; menos de 10% declararam receber verbas do exterior.

2 Segundo depoimento prestado por Antenor Naspolini, coordenador do Pró-criança, na Comissão Especial de Inquérito sobre Creches, Câmara Municipal de São Paulo, em 23/04/84, p. 128-31 do registro taquigráfico da sessão.

3 Veja-se, a respeito, o suplemento Creche dos *Cadernos de Pesquisa*, 1982.

4 Esses temas estão amplamente discutidos nos textos que integram a coletânea *Creche*, organizada por Rosemberg (1988).

Uma diferenciação equivalente existe entre os serviços prestados diretamente pelo poder público, que costumam variar até com os diversos governos eleitos, e que, no caso das prefeituras, expressam as grandes desigualdades que prevalecem entre os municípios.

O que é importante reter é que o Estado gasta tanto com um tipo de atendimento, quanto com o outro, e a população em geral contribui tanto para um quanto para outro, mesmo que disso não tenha consciência.

ALGUNS DADOS SOBRE OS CONVÊNIOS NA GRANDE SÃO PAULO

Para o diagnóstico citado foi realizada, junto a quatro órgãos repassadores de verba na região, uma pesquisa que visava obter um quadro da situação dos convênios e do número de entidades beneficiadas.

Foram levantados os nomes de todas as entidades da região que mantêm convênios e estão cadastrados na LBA, na Secretaria Estadual de Promoção Social, no PROFIC (Programa de Formação Integral da Criança), da Secretaria Estadual de Educação, e na Secretaria do Bem-Estar Social da Prefeitura de São Paulo.

A partir destas informações, os dados foram codificados e processados por computador, para que obtivéssemos um quadro do número e tipo de convênios com que conta cada entidade.

Os quatro órgãos forneceram um total de 544 nomes de entidades, eliminadas as repetições. Destas, 31 são prefeituras e as demais são entidades privadas. O total de convênios chegou a 779, o que dá uma média de 1,4 convênios por entidade na região.

TABELA 1
NÚMERO DE CONVÊNIOS MANTIDOS
COM CADA ÓRGÃO
REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO
1988

TIPOS DE CONVÊNIOS	F	%
LBA	269	34,5
Promoção Social	135	17,3
PROFIC	129	16,6
Prefeitura de São Paulo	246	31,6
TOTAL	779	100%

Fonte: Fundação Carlos Chagas, 1988.

A LBA e a Prefeitura de São Paulo são responsáveis pela maior parte dos convênios, sendo que a primeira cobre mais as entidades de fora do Município de São Paulo.

A maior parte das entidades mantém apenas um convênio, mas existem muitas que contam com mais de um. No entanto, é possível que, nas listagens, constem algumas entidades do tipo "guarda-chuva", ou seja, que repassam verba para entidades filiadas. Este é um problema que necessitaria ser melhor investigado futuramente.

Como demonstram os valores obtidos para junho de 1988, os convênios apresentam grandes diferenças. O *per capita* da Prefeitura de São Paulo é quase 9 vezes mais alto que o da LBA e quase oito vezes mais alto que o

da Secretaria Estadual da Promoção Social. Este fato leva a supor que a situação das entidades fora do Município de São Paulo deve ser bastante diferente daquelas que contam com o convênio da Secretaria de Bem-Estar Social da capital.

TABELA 2
NÚMERO DE CONVÊNIOS MANTIDOS
COM CADA ÓRGÃO
CAPITAL E DEMAIS MUNICÍPIOS DA RMS
1988

TIPOS DE CONVÊNIOS	CAPITAL		MUN. RMS	
	F	%	F	%
LBA	112	24,8	157	47,9
Promoção Social	34	7,5	101	30,8
PROFIC	59	13,1	70	21,3
Prefeitura de São Paulo	246	54,5	-	-
TOTAL	451	100%	328	100%

Fonte: Fundação Carlos Chagas, 1988.

TABELA 3
QUANTOS CONVÊNIOS CADA ENTIDADE MANTÉM
REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO
1988

Nº DE CONVÊNIOS	ENTIDADES	
	F	%
1	381	70,0
2	114	20,9
3	46	8,5
4	3	0,6
TOTAL	544	100%

Fonte: Fundação Carlos Chagas, 1988.

QUADRO 1
VALOR DOS PAGAMENTOS MENSIS PER CAPITA*
EM CADA TIPO DE CONVÊNIO

	4 HORAS DE ATENDIMENTO	8 HORAS DE ATENDIMENTO
LBA	Cz\$ 487,00	Cz\$ 974,00
Prefeitura de São Paulo	—	Cz\$ 8.500,00
Promoção Social	—	Cz\$ 1.076,00 (semi-internato)

* Valores em vigor em junho de 1988.

Fonte: Fundação Carlos Chagas, 1988.

Quando consideramos a distribuição dos convênios pelas 4 zonas geográficas da Grande São Paulo, verificamos uma grande desigualdade: as zonas oeste e sul parecem bem melhor aquinhoadas do que a norte e a leste. Seria importante investigar quais os critérios adotados pelos órgãos para a implantação desses convênios, pois é no mínimo estranho que a zona leste, onde a metade dos municípios apresenta uma proporção de mais de 70% de famílias com rendimentos abaixo de cinco salários mínimos e os demais uma porcentagem entre 55 e 70% (Fundação Carlos Chagas, 1988, p.12), conte com apenas 7,6% do total de convênios na Grande São Paulo.

TABELA 4
DISTRIBUIÇÃO DOS CONVÊNIOS ENTRE AS ZONAS DA RMSP (EXCLUSIVE CAPITAL)
1988

TIPOS DE CONVÊNIOS	NORTE		SUL		LESTE		OESTE		TOTAL (100%)
	F	%	F	%	F	%	F	%	
LBA	25	15,9	47	29,9	8	5,1	77	49,0	157
Promoção Social	13	12,9	16	15,8	14	13,9	58	57,4	101
PROFIC	1	1,4	27	38,6	3	4,3	39	55,7	70
TOTAL	39	11,9	90	27,4	25	7,6	174	53,0	328

Fonte: Fundação Carlos Chagas, 1988.

Estes convênios representam uma parcela importante do número de vagas oferecidas em creches na região. No Município de São Paulo, as creches mantidas diretamente pela Prefeitura dispunham, no início de 1988, de 22.036 vagas e as creches conveniadas (incluindo-se as chamadas "indiretas", que funcionam em prédios construídos e mantidos pela Prefeitura) ofereciam 28.175 vagas.

Para os demais municípios da região esse dado ainda não se encontra disponível. Com relação à pré-escola, as redes municipais representavam af 72,9% do total de matrículas, em 1987, e 62,7%, se incluímos a capital (Fundação Carlos Chagas, 1988, p.22).

COMENTÁRIOS FINAIS

Como vimos, os dados disponíveis a respeito da atuação das entidades não governamentais na área das políticas sociais, e, mais especificamente, no campo da educação da criança pequena, ainda são poucos e incompletos.

Uma primeira constatação é que a informação encontrada refere-se somente a um tipo de entidade, considerada como voltada para os interesses populares. Ora, sabemos que existem inúmeras outras entidades não governamentais, que disputam espaços equivalentes na sociedade civil, e que continuam na penumbra, com um perfil bastante diverso: geralmente controladas por grupos ligados às classes dominantes, realizam um trabalho de cunho mais assistencial e paternalista, com objetivos conservadores.

Como estas diferenças não são perceptíveis a partir de um exame superficial da questão, o que ocorre é que as vantagens e os pontos positivos identificados nas organizações de caráter mais popular são transpostos para os demais, na argumentação utilizada pelos que defendem o repasse de verbas públicas para as ONGs como estratégia para as políticas sociais.

Uma segunda questão, que merece ser estudada mais de perto, diz respeito à fonte dos recursos com que operam estas entidades. No caso das creches, verificamos que, no Município de São Paulo, as organizações não governamentais recebem uma quantidade expressiva de

verbas públicas, encarregando-se de mais da metade das vagas disponíveis na cidade.

Ainda está por ser feita uma análise cuidadosa desse fato que considere não só os resultados obtidos a curto prazo para o atendimento da população mas também os efeitos a médio prazo sobre as políticas de contratação e treinamento de pessoal, sobre as possibilidades de participação das famílias junto à creche e sobre a capacidade de expansão de cada tipo de serviço.

Finalmente, seria importante refletir sobre o significado mais amplo da presença das organizações não governamentais na execução das políticas sociais. Se, por um lado, muitas delas constituem-se em espaços de experimentação e questionamento das políticas públicas, extremamente úteis até mesmo para o aprimoramento dessas últimas, por outro lado, como nota Zuñiga (1986), o setor público é um patrimônio de toda a população e é preciso que não se reforce, involuntariamente, a marginalização de um contingente da população, de seus serviços. Como argumenta este autor, ao tentar aliviar as necessidades mais urgentes da população, as organizações não governamentais muitas vezes acabam por adiar a inclusão dos setores mais pobres na clientela das políticas públicas.

Além disso, na medida em que as sociedades se democratizam, a direção e o controle das políticas sociais do Estado podem se tornar mais abertos à influência dos grupos populares. Nesse momento, como bem aponta Rubem César Fernandes (1985), surge a dúvida, para muitos militantes, sobre qual o espaço mais importante a ser ocupado, de acordo com os interesses populares: nos partidos, no Estado, ou ainda nas organizações não governamentais?

Seria possível analisar um pouco mais de perto essas opções, pois elas indicam que, também do ponto de vista da formulação de políticas sociais mais democráticas, torna-se necessário definir melhor o papel que pode ser desempenhado por essas organizações não governamentais. Para que isso seja possível, no entanto, é preciso que se saiba mais a respeito delas, dando igual visibilidade tanto às características daquelas que podem ser identificadas com os interesses populares, quanto às organizações de cunho mais conservador, freqüentemente bastante próximas dos núcleos do poder e, paradoxalmente, menos estudadas e conhecidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERABA, M. Entidades ajudam o lobby da esquerda na Constituinte. *Folha de S. Paulo*, 17/07/1988. p. A10-11.
- CADERNOS DE PESQUISA. São Paulo (43 supl.) nov. 1982.
- FERNANDES, R.C. Sem fins lucrativos. *Comunicação do Iser*, 4 (15): 13-31, jul. 1985.
- FERNANDES, R.C. & LANDIM, L. Um perfil das ONGs no Brasil. *Comunicações do Iser*, 5(22): 44-56, nov. 1986.
- FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Diagnóstico da situação da educação pré-escolar na região metropolitana de São Paulo*. São Paulo, 1988.
- ROSEMBERG, F. (org.) *Creche*. São Paulo, Cortez, 1988. (Temas em Destaque, 1)
- VALLADARES, L.P. (coord.) *"A infância pobre" no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ/Fund. Ford, 1988.
- ZUNIGA, L. Autosuficiencia y rescate de lo institucional en los proyectos sociales del sector no gubernamental. In: DEL MACE-TERO al potrero: el aporte de la sociedad civil a las políticas sociales. Santiago, UNICEF/Univ. of Columbia, 1986. p. 195-202.
-