

**DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS:
O QUE ENSINAM AS EXPERIÊNCIAS RECENTES DA
MERENDA ESCOLAR, DO DINHEIRO NA ESCOLA E DA
TV ESCOLA**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP**

1998

CADERNO DE PESQUISA

N.º 36

SÔNIA MIRIAM DRAIBE



UNICAMP

Instituição responsável
Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP - UNICAMP

Coordenador do NEPP
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

Coordenador Associado
Profa. Dra. Gilda Portugal Gouvêa

Centro interdisciplinar de pesquisa especializado em estudos e investigações de acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas e programas governamentais. Entre suas preocupações e interesses prioritários, destacam-se as avaliações de processos de implementação de reformas e inovações de *polícies* e de programas e projetos de enfrentamento da pobreza. No período recente, desenvolveu, entre outros os seguintes projetos:

- Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Convênio INEP/MEC (1997-1998).
- Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritários do Governo Federal Brasileiro. Convênio BID/UNESCO/Gov. Brasileiro (1998).
- A Educação básica e secundária no Brasil: evolução recente. Convênio MEC/UNESCO (1997).
- Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental - estudos municipais. Convênio Cepal (1997).
- Avaliação do Processo de Implementação do Projeto "Inovações no Ensino Básico" e de algumas Medidas da Escola-Padrão no Estado de São Paulo. Convênio BIRD (1994/1996).

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, pesquisadores, estudantes de pós graduação, e outros membros associados, aparecerá intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminares em andamento, ou explorações de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultado de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

**DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: O QUE ENSINAM AS EXPERIÊNCIAS
RECENTES DA MERENDA ESCOLAR, DO *DINHEIRO NA ESCOLA* E DA TV ESCOLA**

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	01
1. A Descentralização da Política Educacional. Antecedentes	03
2. A Política Recente de Descentralização da Educação Fundamental	04
3. A Merenda Escolar, o Dinheiro na Escola e a TV Escola: Os Programas e as Concepções de Descentralização.....	05
4. Descentralização, Eficácia e Eficiência: o Desempenho Recente dos Programas.....	09
4.1. O Programa da Merenda Escolar/PNAE	11
4.1.1. PNAE: Indicadores de Desempenho	11
4.1.2. PNAE: Indicadores de Eficácia (Processo e Qualidade da Implementação).....	12
4.1.3. PNAE: Modalidades da descentralização	13
4.1.4. PNAE: Indicadores de Eficiência Social.....	15
4.2. O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino-PMDE	16
4.2.1. PMDE: Indicadores de Desempenho.....	16
4.2.2. PMDE: Indicadores de Eficácia (Processo e Qualidade da Implementação)	17
4.2.2. PMDE: Modalidades de Descentralização	19
4.2.3. PMDE: Indicadores de Eficiência Social	19
4.3. Os Programas <i>Kit</i> Tecnológico /TV Escola.....	22
4.3.1. <i>Kit</i> /TV Escola: Indicadores de Desempenho	22
4.3.2. <i>Kit</i> /TV Escola: Indicadores de Eficácia (Processo e Qualidade da Implementação).....	24
4.3.3. <i>Kit</i> /TV Escola: Modalidades da descentralização	26
4.3.4. <i>Kit</i> /TV Escola: Indicadores de Eficiência Social.....	26
5. Descentralização e Equidade: Observações sobre o Padrão de Desigualdades	27
6. Condicionantes Institucionais da Descentralização.....	29

DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: O QUE ENSINAM AS EXPERIÊNCIAS RECENTES DA MERENDA ESCOLAR, DO *DINHEIRO NA ESCOLA* E DA TV ESCOLA

INTRODUÇÃO

A descentralização constitui um dos fortes pilares *da nova institucionalidade* em que vêm se assentando as políticas sociais brasileiras. Desencadeado, no início dos anos 80, como dimensão crucial do movimento de democratização do país, o processo de democratização recobre o complexo espaço político-institucional em se entrecruzam pelo menos três eixos de aspirações e demandas, o propriamente democrático, o federativo e de eficiência administrativa.

É sempre importante, portanto, sublinhar que, no caso brasileiro e particularmente no tocante às políticas sociais, a agenda da descentralização dos anos 80 foi moldada para responder às decisivas questões enfrentadas pelo país no processo de construção democrática e de criação de bases estáveis para o crescimento econômico: na *dimensão democrática*, dado o seu papel na redução das desigualdades e melhora do patamar de equidade social; na *dimensão federativa*, pela sua natureza de mecanismo recuperador de prerrogativas fiscais e decisórias dos governos subnacionais; na *dimensão da eficácia técnica*, por propiciar mais eficientes e administráveis sistemas decisórios, alocativos e de controle social sobre os recursos.

O esforço de descentralização já realizado pelo país nos últimos quinze anos foi sem dúvida intenso e registra inestimáveis ganhos, mas a verdade é que, no campo das políticas sociais, os resultados são muito heterogêneos e sobretudo modestos. São heterogêneos na medida em que, ausente uma coordenada e contínua política de condução do processo, afloram com muita densidade as naturais diferenças entre as áreas, no que respeita aos distintos pontos de partida institucionais, às variadas concepções, modalidades, estratégias e *timings* do movimento de descentralização. Ao final, convivem, nas várias áreas e até mesmo no seu interior, diferentes modelos e propostas de descentralização, nem sempre coerentes, harmônicas e voltadas para os mesmo objetivos.

Os resultados são modestos. Medida, por exemplo, pelo metro do *federalismo*, verifica-se ser ainda bastante alta a participação da União no gasto social, mesmo quando se registrou aumento da contribuição de estados e principalmente dos municípios, provavelmente em

decorrência da - essa sim, bastante vigorosa - descentralização fiscal promovida pela Constituição de 88. Mais ainda, ressalta o forte poder regulatório de que dispõe o governo federal sobre o volume, a qualidade e o ritmo da prestação dos serviços sociais, mesmo quando de responsabilidade de estados ou municípios. Chama a atenção, enfim, o quase-monopólio do saber técnico e da *expertise* por parte dos órgãos e das burocracias federais na gestão e implementação dos programas sociais, precioso recurso institucional apenas partilhados por alguns poucos estados da federação.

Quando avaliadas pela *ótica da desconcentração*, as organizações públicas prestadoras de serviços sociais também revelam que suas estruturas de decisão e gestão permaneceram praticamente inalteradas, as raras exceções concentrando-se, até bem avançada a década dos 90, apenas na política de saúde.

Não se pode desconsiderar, entretanto, no caso da política educacional, a importância das experiências e iniciativas locais - estaduais e municipais - de redesenho do ensino de primeiro grau, que floresceram no país desde o início dos anos 80. Mesmo não tendo logrado alterar as bases e os princípios de estruturação do sistema, são importantes pelo menos por duas razões: de um lado, porque permitem entrever tendências de reestruturação que, possivelmente, estarão apoiando as próximas medidas; de outro, porque aquela forte experimentação seguramente vem provocando melhora nas competências institucionais e administrativas do sistema, base sobre a qual poderá melhor se ancorar a reforma educacional hoje em curso. Por tudo isso, o quadro atual é o de uma saudável e rica variedade de processos e situações de descentralização, reforçado recentemente, no caso da educação, pela inflexão introduzida pelo MEC nos programas federais de apoio ao ensino fundamental.

Para além do reconhecimento dessa especial configuração das políticas sociais, será importante examinar em que medida aquela tripla demanda de aumento da equidade, reconfiguração federativa e melhora dos padrões de eficácia tem sido adequadamente atendida pelo processo de descentralização. A política educacional de ensino fundamental oferece boa oportunidade para tal aferição.

1. A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL. ANTECEDENTES

O sistema brasileiro de educação fundamental consolidou-se já sob forma descentralizada ao longo da vida republicana do país, a sua provisão se dando sob responsabilidade de estados e municípios. Ainda assim, partilhou e partilha do esforço descentralizador desencadeado nos anos 80 pelo movimento de democratização, já que também sobre o sistema educacional, como sobre o conjunto das políticas públicas, o regime de 1964 fez incidir suas marcas centralizadoras.

Com efeito, do ponto de vista regulatório e, mais ainda, dos recursos que financiam o gasto, a área educacional chega aos anos 80 submetida a um sistema de poder fortemente centralizado na União, padrão moldado pelas inspirações e práticas centralizadoras do autoritarismo e manifestas, por exemplo, nos mecanismos de manejo dos recursos do salário-educação, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino - FNDE.

Não se tratava, entretanto, apenas de centralização federativa. Também no plano hierárquico, decisório e funcional da prestação do serviço, o ensino fundamental organizou-se segundo um padrão concentrado de poder, presente nas duas redes públicas que, de forma concorrente oferecem este nível de ensino, a municipal e a estadual¹. Em nenhuma delas, nem a escola nem a comunidade escolar próxima gozaram de qualquer autonomia em matéria financeira, administrativa e mesmo pedagógica, uma vez que, tradicionalmente estiveram monopolizados nas secretarias estaduais de educação - no caso das redes estaduais -, e nas Prefeituras Municipais - no caso das municipais -, o poder, os recursos e os instrumentos de decisão e gestão.

Por isso mesmo, a *descentralização* e a *desconcentração* decisórias e gerenciais da política educacional constituíram metas indissociáveis de reorganização da área, mais ainda quando o avanço do processo de democratização associou também àquele formato centralizado e concentrado o desempenho insatisfatório e socialmente iníquo dos sistemas públicos de ensino fundamental.

1 Em 1994, os municípios respondiam por 32% das vagas oferecidas no ensino fundamental, mas tal participação varia bastante entre as regiões: enquanto na Região Nordeste praticamente dividem com o estado a oferta de vagas (47%), nas regiões Sul, Norte, Centro-Oeste e Sudeste são minoritários, respondendo, respectivamente por 36%, 32%, 26% e 20% do total dos alunos matriculados no nível de ensino fundamental.

A correção dessas distorções consistiu na mais forte motivação para reorganizar e reformar o sistema educacional. Entretanto, poucas foram as alterações introduzidas no setor, salvo as de natureza financeira². Nem mesmo na estrutura de competências registraram-se alterações significativas, reiterando-se no início dos 90 o mesmo padrão de participação de estados e municípios na oferta educacional vigente dez anos antes. A política educacional esteve, até há bem pouco tempo, entre aquelas que mais fortemente resistiram às mudanças.

Os novos **Parâmetros Curriculares** para as quatro primeiras séries do ensino básico foram elaborados entre 1995 e 1997, por comissões nacionais de especialistas agrupados por disciplinas e temas transversais. Além de inovações disciplinares e temáticas - por exemplo, filosofia, ética, meio ambiente, defesa das minorias - uma das novidades do programa foi a distribuição do conjunto de 10 livros, endereçados para a residência de cada um dos aproximadamente 1.2 milhões de professores de ensino fundamental das redes públicas dos estados e municípios.

2. A POLÍTICA RECENTE DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

Desde 1995, o sistema público de ensino fundamental vem experimentando uma forte inflexão no sentido da descentralização federativa e da desconcentração do poder decisório das suas estruturas organizacionais.

Por iniciativa do Ministério de Educação e do Desporto - MEC, três conjuntos de medidas foram encaminhadas: no plano pedagógico, a atualização dos conteúdos mínimos do ensino, através da elaboração dos Parâmetros Curriculares; na dimensão dos recursos e gastos, a alteração da lei do financiamento educacional, através de um novo sistema de transferências intergovernamentais fortemente indutor da municipalização; finalmente, a radicalização da política de descentralização dos programas federais de apoio ao ensino fundamental, especialmente o de reforço financeiro das redes municipais e estaduais, o da merenda escolar e o de capacitação docente.

Ainda não se fizeram sentir plenamente os impactos dos dois primeiros grupos de medidas, seja porque a elaboração e distribuição dos Parâmetros Curriculares apenas se completou no segundo semestre de 1997, seja porque a nova lei que instituiu o Fundo e o Plano de

2 A vinculação de recursos orçamentários da União (18%) e dos estados e municípios (25%) à educação fundamental foi introduzida na primeira metade dos 80 pela Lei Calmon e, em 1988 e 1989, sancionada pelas novas constituições da República e dos estados.

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério terá início apenas em 1998.

Diferentemente, o movimento já realizado pelos referidos programas federais oferece significativas evidências do alcance, dos limites e sobretudo das concepções e modalidades em que se vem plasmando o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil.

O sistema de partilha federativa no financiamento do ensino fundamental foi fortemente alterado pela lei e pelo **Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Pela nova legislação, a ser implementada em 1998, 60% do total de recursos constitucionalmente destinados à educação por estados e municípios - ou 15% das receitas e transferências fiscais - deverão ser centralizados, em cada estado, em fundo estadual a ser redistribuído ao próprio estado e aos municípios, em valores proporcionais ao número de alunos de primeiro grau matriculados nas suas respectivas redes, segundo o parâmetro de R\$315,00 por aluno/ano. Ainda segundo a nova sistemática, pelo menos 60% dos recursos totais do fundo deverão ser destinados à remuneração dos docentes de nível fundamental, o nível salarial mínimo sugerido sendo equivalente ao gasto anual *per capita* com alunos. De sua parte, a União transferirá recursos para os fundos estaduais que demonstrarem insuficiência de recursos para manter o mínimo de gasto previsto - medida de teor redistributivo e redução das desigualdades inter e intra regionais.

O volume total das transferências estimadas para 1998 alcança a cifra de R\$2,5 bilhões. Segundo projeções do FNDE, 20 dos 26 estados brasileiros transferirão recursos aos seus municípios, mas em 6 estados (São Paulo, Roraima, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e Santa Catarina), o sentido é inverso, ou seja, serão os municípios que transferirão recurso, caso não ampliem matrículas. Tal ameaça desencadeou, antes mesmo da implantação da nova legislação, uma espécie de "corrida" em busca de alunos e a aceleração das negociações pela municipalização das redes estaduais.

3. A MERENDA ESCOLAR, O DINHEIRO NA ESCOLA E A TV ESCOLA: OS PROGRAMAS E AS CONCEPÇÕES DE DESCENTRALIZAÇÃO

As tentativas de descentralizar o **PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar**, arrastaram-se desde o final dos anos 80 e, mesmo tendo recebido novos impulsos em 1994, esbarraram sempre em um sem número de dificuldades e resistências. Afinal, um programa de distribuição diária de alimentos a mais de 30 milhões de alunos, herdeiro de um passado de absoluta centralização, na esfera federal, do financiamento, das compras dos alimentos, dos mecanismos de distribuição e de supervisão e controles dificilmente teria deixado de tramar o resistente tecido armado pelos interesses, pela cultura e pelas práticas centralistas.

A **municipalização** foi o modelo de descentralização perseguido pela FAE - Fundação de Apoio ao Estudante, hoje FNDE, e significava, na sua acepção plena, a assumpção, por parte das Prefeituras Municipais, da responsabilidade pela operação do programa tanto para

sua própria rede quanto para a rede estadual localizada no município. Uma forma menos radical também foi manejada, qual seja, a descentralização de recursos simultaneamente para estados e para municípios, de modo que cada esfera governamental operava o programa da sua específica rede. Finalmente, seja por desinteresse, seja por falta de condições, uma certa proporção de municípios passou a ser atendida pelo estado, para o qual a FAE transferia o recurso correspondente, modalidade de descentralização conhecida como **estadualização** da merenda. Tendo completado, até 1994, todo o processo de transferências para os estados, o programa da merenda dividia-se, naquele momento, nas três formas assinaladas. Ou seja, tomados os municípios como referência aproximadamente um terço deles enquadrava-se no formato da municipalização - em grande medida, concentrados em uns poucos estados, entre eles o de São Paulo, que havia tomado a iniciativa de municipalizar a merenda já na primeira metade dos anos 80. Em outro terço, o programa encontrava-se estadualizado enquanto que no terceiro grupo predominava o formato duplo, o programa sendo operado simultaneamente pela Prefeitura e pela secretaria estadual da educação, cada uma cuidando de sua própria rede.

Enfatizada desde 1995, a política de descentralização da merenda passou a conviver, no período mais recente, com um novo modelo de descentralização, introduzido por iniciativa de alguns estados, em especial os de Goiás e de Minas Gerais: a transferência dos recursos da merenda diretamente para as escolas. Tal formato corresponde a um reforço da **autonomia da unidade escolar** e significa, desde logo, uma forte desconcentração funcional das redes de serviço, uma vez que se desloca para a ponta do sistema as responsabilidades e tarefas de compra, armazenamento, preparo e distribuição dos alimentos.

Concepções semelhantes de descentralização estão presentes também nos dois outros e novos programas, introduzidos pelo MEC em 1995.

Para alterar o padrão vigente de gestão escolar, fundado na dependência e na passividade da escola e da comunidade escolar, o MEC uma acentuada modalidade de descentralização dos recursos destinados a apoiar o ensino fundamental. Ao fazê-lo, generalizou para todo o país modelo semelhante ao da merenda, de *autonomização da unidade escolar*, experiência também experimentada, no caso de recursos financeiros, por alguns estados. Ao fazê-lo, o Ministério pretendeu também substituir a anterior prática clientelística e "de balcão" que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação por critérios universalistas e simultaneamente redistributivos de transferências federais negociadas.

É esse o desenho do **Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE)**, mais conhecido como *Dinheiro na Escola* que, desde meados de 1995, transfere, anualmente, recursos financeiros às escolas públicas municipais e estaduais de ensino fundamental, destinados a agilizar pequenas despesas com o funcionamento da escola e a manutenção física dos prédios escolares³. Mobilizando a cada ano um valor da ordem de US\$250 milhões, destina a cada escola um montante de recursos definido segundo o porte do estabelecimento e sua localização regional⁴. Enquanto o primeiro critério garante uma orientação universalista ao repasse de recursos, o segundo enfatiza a ação redistributiva e compensatória de desigualdades regionais por parte do governo da União.

O PMDE contempla também, em interessante combinação, objetivos de reforço da autonomia da escola e estímulo ao envolvimento e à maior participação da comunidade escolar - professores e pais de alunos - na gestão escolar. De fato, a legislação determina que os recursos do programa cheguem diretamente ao órgão colegiado da escola, em geral organizado nos moldes de associações de pais e mestres. Como não poderia deixar de ser, é o convênio entre os níveis de governo o instrumento legal que preside a transferência; entretanto, o recurso é depositado pelo FNDE em conta bancária do órgão colegiado de cada escola, o qual, para cumprir tal função de Unidade Executora, deve ter personalidade jurídica adequada⁵.

Apenas a minoria das escolas pode preencher, até 1996, tais requisitos, seja porque não contavam com associações, seja porque suas associações não estavam devidamente registradas para operarem como Unidades Executoras - UEx. Nestas circunstâncias, seus organismos superiores - as secretarias estaduais de educação e as prefeituras municipais - assumiram a função executora, além de serem naturalmente as figuras *convenientes* com o

3 Segundo a legislação que instituiu o programa, os recursos recebidos pelas escolas podem ser gastos nas seguintes rubricas: manutenção e conservação do prédio escolar; aquisição de material pedagógico e de consumo; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais de educação; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; desenvolvimento de atividades educacionais diversas. Em 1997, foram autorizados gastos com material permanente.

4 Os valores variam, por escola, de um mínimo de R\$500,00 (escolas com 100 alunos ou menos) a um máximo de R\$10.000,00 (escolas com 2 000 alunos ou mais), nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Nas regiões Norte e Nordeste, o valor é 50% maior, variando de R\$600,00 a R\$15.000,00.

5 Nos dois primeiros anos de operação do PMDE, as Secretarias Estaduais e, em larga medida, as Prefeituras, além de convenientes, operaram também como executoras do gasto, dado o alto percentual de escolas de suas respectivas redes que não possuíam colegiados ou cujos órgãos de representação não estavam devidamente registrados. Também a inadimplência de muitas prefeituras junto ao governo federal fez com que secretarias estaduais de educação assumissem a função de conveniente também para efeitos de repasse de recursos para as escolas municipais, nestes casos as Prefeituras enquadrando-se como subconveniente. Já em 1997, participaram do programa apenas as escolas que possuíam órgãos colegiados. Devidamente registrados como figuras jurídicas sem fins lucrativos.

governo federal⁶. Desde 1997, apenas escolas possuidoras de colegiados adequadamente registrados puderam receber verbas do convênio.

A plena autonomia da unidade escolar também é o modelo de descentralização por que se pauta o outro programa introduzido pelo MEC em 1995, a **TV Escola**, precedido pelo **Programa de Apoio Tecnológico**, o **Kit Tecnológico**.

Os programas destinam-se principalmente à capacitação docente. Atravé do Programa de Apoio Tecnológico, o MEC distribuiu, para as escolas públicas municipais e estaduais de ensino fundamental, urbanas e com mais de 100 alunos, um conjunto de equipamentos de imagem e som, composto por uma televisão, um videocassete e uma antena parabólica, além de suporte para TV e vídeo e uma caixa de fitas VHS. A meta inicial era a de equipar cerca de 50.000 escolas de primeiro grau, cobrindo 25 milhões de alunos e um milhão de professores em todo o país, com um investimento aproximado de R\$70 milhões.

Já o **Programa TV Escola** destina-se à capacitação docente e ao acesso dos alunos às novas informações. Através de satélite, o Ministério veicula, diariamente, programas didáticos que podem ser captados e gravados pelas unidades escolares. Tanto a programação quanto as alternativas de seu uso são apoiadas por material impresso distribuído regularmente.

O primeiro programa assentou-se portanto em uma concepção radical de descentralização da capacitação docente: cada escola, de modo voluntário, pode gravar e utilizar os filmes segundo as suas condições e regras e as tradições de suas redes. O modelo, portanto, é o de autonomia da unidade escolar, na capacitação, enquanto a operação de aquisição, produção e emissão dos programas centraliza-se na Fundação TV Escola, do MEC. Diferentemente, o programa do *Kit* moldou-se em formato de descentralização estadualizado ou assumido pelas prefeituras. Isto é, os recursos destinados à compra do *kit*, no valor de R\$1.500,00 por escola, foram transferidos às secretarias estaduais e às Prefeituras Municipais, a quem caberia adquirir o equipamento nos mercados locais. Na implementação, dois ou três estados acentuaram por sua conta a descentralização, repassando para as escolas os recursos a serem utilizados na compra do equipamento.

6 A implementação do programa também teve de enfrentar o fato de que muitas prefeituras encontravam-se em situação de inadimplência com a União, o que impedia a assinatura de novos convênios. Nestes casos, a secretaria estadual da educação operou também como conveniente para tais prefeituras, apontadas como *subconvenientes* nos convênios destinados a suas escolas.

4. DESCENTRALIZAÇÃO, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA: O DESEMPENHO RECENTE DOS PROGRAMAS

Recentes pesquisas e estudos de avaliação desses programas⁷ permitem-nos verificar, para o universo das escolas públicas urbanas de ensino fundamental, os enormes ganhos já registrados em termos de descentralização. Mostram ainda, com detalhes até há pouco desconhecidos - quais são e em que plano se manifestam os mais fortes impasses e obstáculos enfrentados por aquele movimento.

Tal como registrados no Quadro 1, abaixo, os indicadores do desempenho recente dos programas retratam uma situação bastante positiva de cobertura e cumprimento de metas. Enquanto o programa da merenda escolar estava presente na quase totalidade das escolas urbanas, os dois programas novos, o PMDE e a distribuição do *kit*, já alcançavam quase que 80% das mesmas. Mesmo as gravações da TV Escola - realizadas já por dois terços das escolas que haviam instalado o *kit* e tinham os aparelhos em bom estado de funcionamento - revela um nível bom de implementação, tanto mais significativo quando se considera que o programa contava apenas com treze meses, à época da coleta da informação.

7 Os três programas foram avaliados, em todo o país, pela Pesquisa *Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar*, realizada entre janeiro e dezembro de 1997 pelo NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, em colaboração com o MEC. No seu módulo quantitativo, aplicou um questionário a uma amostra nacional de 5000 diretores de escolas públicas municipais e estaduais de primeiro grau. No qualitativo realizou, em 64 escolas localizadas em 32 municípios de 8 estados da federação, cerca de 700 entrevistas com os principais atores sociais envolvidos na implementação dos programas, desde autoridades e técnicos educacionais, até prefeitos, membros de conselhos municipais e escolares, alunos e pais de alunos. Ver NEPP, 1997. Também a Pesquisa *Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental* - realizada naquele mesmo Núcleo em 1996, sob coordenação de Draibe, S. M., em colaboração com a Cepal, avaliou, sob a forma de estudos de caso em 6 municípios dos estados da Bahia e de São Paulo, características institucionais dos processos de descentralização da política de saúde e de educação fundamental, assim como seus mais visíveis resultados sobre a eficiência social - autonomia, participação e satisfação dos usuários - e sobre a equidade. Ver Draibe, 1996. As informações aqui apresentadas constam daqueles estudos, a sua reprodução tendo sido especialmente autorizada pelos responsáveis.

Quadro 1

Programas Federais Descentralizados de Apoio ao Ensino Fundamental. Indicadores de Desempenho, por rede escolar, porte da escola e porte do município.

Brasil e Regiões, 1996-1997

% escolas urbanas

Cobertura	Brasil	Regiões					Depend. Administrat.		Porte Escola			Porte Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
Merenda	94,2	94,2	90,4	98,2	95,3	97,9	95,2	92,6	94,4	95,9	90,3	99,2	93,4	93,2
PMDE (<i>Dinheiro na Escola</i>)	77,7	72,4	67,3	85,7	82,9	86,7	86,9	62,6	86,4	75,7	63,0	80,3	76,3	74,6
<i>Kit/TV Escola*</i>														
. receberam o kit	77,5	73,3	67,6	86,6	82,4	83,5	87,0	59,3	84,2	75,9	60,3	75,9	76,3	81,0
. instalaram o kit**	95,9	95,3	93,3	96,1	97,8	96,9	96,7	94,3	97,3	95,4	92,3	98,0	98,5	97,6
. equipamento em operação**	83,0	79,4	78,1	80,4	89,3	79,2	84,7	77,9	80,3	84,2	82,5	77,9	83,1	90,5
. gravam os filmes**	61,1	48,7	45,5	63,2	72,5	64,3	66,1	46,6	66,2	58,6	46,4	54,9	60,7	70,9

Fonte: NEPP/UNICAMP. Pesquisa Descentralização dos Programas do MEC - Ensino Fundamental, 1997

* percentuais sobre escolas urbanas com mais de 100 alunos ** percentagem sobre totais da linha superior

Base: 45.399 unidades escolares urbanas municipais e estaduais

Os índices de cobertura são altos, especialmente o da merenda escolar. Mesmo os relativos aos dois programas novos confirmam uma grande rapidez do processo da sua implementação, uma vez que acercam-se da cobertura de três quintos das escolas há apenas dois anos - no caso do PMDE - e um ano - no caso da TV Escola - de efetivo início. e um ano de funcionamento, respectivamente para o PMDE e para a TV Escola. A generalização dos programas seguramente produz efeitos positivos sobre a equidade, ao homogeneizar o acesso seus benefícios a alunos de diferentes níveis de renda e a escolas localizadas em áreas de desiguais oportunidades sócioeconômicas.

Entretanto, as informações do Quadro 1 mostram que a implantação dos três programas esbarra e espelha o resistente perfil de desigualdades regionais do país, os indicadores de cobertura mostrando-se sistematicamente inferiores duas regiões mais pobres, o Norte e o Nordeste, quando comparados aos referentes ao Sul, Sudeste e Centro-Oeste. As diferenças são relativamente pequenas no caso da merenda escolar, já que aí a maior distância intra-regional, entre as regiões Sul e Nordeste não chega a 8 pontos percentuais. Entretanto, é de aproximadamente 20 pontos percentuais (entre o Nordeste e a região Sul) no caso do *Dinheiro na Escola*.

Entretanto, o quadro revela também as grandes discrepâncias da cobertura por grupos de escolas, com evidentes impactos negativos sobre a equidade. Os comportamentos específicos dos indicadores devem ser examinados em cada um dos três programas.

4.1. O Programa da Merenda Escolar/PNAE

Aparentemente, a descentralização do PNAE pode estar associada a alguns indicadores bastante positivos de desempenho, mas em certa medida tem sido, até agora, impotente para reduzir a heterogeneidade e a desigualdade que ainda marcam o comportamento do programa nas redes públicas do país. Sob tal perspectiva, vale a pena examinar alguns dos mais expressivos indicadores de desempenho, de processo e de eficiência social do programa.

4.1.1. PNAE: Indicadores de Desempenho

São sabidamente enormes as dimensões do PNAE, o seu público-alvo ultrapassando já os 34 milhões de alunos. Não tendo ainda atingido plenamente a meta, ainda assim o número anual de dias letivos atendidos está em torno a 170⁸.

Apesar da ampla cobertura, já indicada, a merenda escolar enfrenta dificuldades quanto à **regularidade do atendimento**. Entretanto, as informações coletadas mostram que, em 1996, o programa não sofreu nem um dia de interrupção em 55% das escolas públicas urbanas - um satisfatório desempenho para um programa que historicamente enfrentou problemas tradicionalmente irregular. Porém, foi mais regular nas regiões mais ricas, o Sul e o Sudeste - onde respectivamente 80% e 75% das escolas apresentaram total regularidade - do que no Centro-Oeste (48%), Norte (31%) e Nordeste (27%). Apresentou menos interrupções nas escolas estaduais e escolas grandes e médias, mas foram os municípios pequenos que registraram melhor desempenho.

Além da cobertura e da regularidade, outros indicadores de desempenho podem ser elaborados pela referida pesquisa. De um lado, buscou-se estimar a proporção de escolas nas quais a merenda escolar é reforçada por recursos financeiros ou por gêneros alimentícios disponíveis às escolas por ação dos estados, ou das prefeituras, ou das suas associações de pais e mestres ou, enfim, da comunidade próxima, ou mesmo pela combinação dessas alternativas. O resultado é bastante positivo, já que o **reforço da merenda** verifica-se em quase metade das escolas urbanas, mais precisamente, em 45% delas.

8 Precisamente, 172 dias letivos em 1995. FAE, 1996.

De outro lado, verificou-se a **quantidade de refeições diárias** servidas aos escolares. Chama a atenção o fato de que se, em todo o país, duas refeições são servidas em um quinto das escolas urbanas, esse resultado se deve sobretudo à região Sul, onde tal prática se dá em mais de um terço das escolas.

Quadro 2

PNAE. Indicadores de Desempenho: número de refeições diárias servidas, por dependência administrativa, porte da escola e porte do município.
Brasil e Regiões, 1997

% escolas urbanas

Indicadores de Desempenho	Brasil	Regiões					Depend. Administrat.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
• Escolas que serviram uma refeição diária	84.6	89.1	92.3	90.6	86.8	74.3	85.6	83.0	88.1	81.8	83.0	85.8	84.2	83.2
• Escolas que serviram duas refeições diárias	21.3	11.4	11.3	15.2	15.8	36.5	24.7	15.5	25.7	20.5	12.9	18.4	18.7	27.6

Fonte: NEPP/UNICAMP. *Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997*

4.1.2. PNAE: Indicadores de Eficácia (Processo e Qualidade da Implementação)

Seguramente, os resultados do programa dependem de certas condições e processos da implementação, entre eles as clássicas características de um programa de alimentação escolar: ter ou não um cardápio; ter ou não merendeira; ter ou não havido circulação de informação e especialmente capacitação da merendeira para suas funções. Em relação a estes **indicadores de qualidade e de processo**, a pesquisa captou o seguinte quadro nacional do PNAE:

Quadro 3

PNAE. Indicadores de Qualidade e de Processo, por dependência administrativa, porte da escola e porte do município.
Brasil e Regiões.1997

% escolas urbanas*

Indicadores de Qualidade e de Processo	Brasil	Regiões					Depend. Administrat.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
1. Recursos Humanos														
• Possuem merendeira	80,0	79,6	78,6	93,0	74,5	85,2	76,9	84,3	81,9	80,5	72,7	83,0	75,6	76,9
2. Sistemas e procedimentos:														
• Cumprem cardápios	68,3	71,7	59,0	66,9	75,9	69,2	71,0		74,1	67,4	57,6	71,3	64,2	66,6
• Houve capacitação para as merendeiras	66,5	70,7	48,7	82,5	72,5	76,2	64,2	70,2	72,5	64,2	58,9	73,4	62,0	57,3
• o programa recebe supervisão regular	61,9	70,4	54,5	74,5	62,3	64,4	60,6	64,0	67,5	60,0	53,4	68,4	58,5	53,9

Fonte: NEPP/UNICAMP. *Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997*

* foram excluídas as escolas que recebem as refeições prontas

A merendeira está presente em mais de três quartos das escolas e, nesse particular, as diferenças regionais, apesar de pouco significativas, são mais positivas para a Região Nordeste que para o Sudeste ou o Sul. Em 16% das escolas, entretanto, as refeições são preparadas por serventes não especificamente recrutados para a função.

Na grande maioria das escolas, especialmente nas grandes e médias, nas localizadas nos municípios grandes e nas municipais, o responsável pelo preparo da merenda recebeu treinamento específico para tal atividade e esse indicador é mais acentuado no Nordeste que no Norte e no Centro-Oeste. É bem interessante o fato de que, em todas as regiões, as *escolas municipais apresentam índices de capacitação das merendeiras maiores do que as estaduais*, resultado que pode sem dúvida ser creditado ao grau maior de descentralização presente na municipalização.

É alvissareiro, do ponto de vista da qualidade do processo, o fato de *que em aproximadamente 62% das escolas urbanas, o programa recebe supervisão sistemática*. Nesse plano, o processo de descentralização parece ter enfrentado com êxito um dos grandes desafios que se lhe colocava. Entretanto, à diferença dos outros indicadores de processo, neste caso a Região Nordeste, seguida da Norte, apresenta os piores resultados.

A investigação tratou também de conhecer os **principais obstáculos** que a implementação do programa da merenda enfrenta na sua rotina. Segundo as respostas dos diretores, os principais problemas enfrentados em 1996 foram, em ordem decrescente, o *atraso na chegada dos gêneros (50,9%)*, a *falta de gêneros alimentícios (46,4%)* e a *distribuição de produtos com data de validade vencida (26,9%)*.

As informações disponíveis não permitem correlacionar os resultados apresentados e as características do processo de descentralização do PNAE. Entretanto, algumas associações são expressivas e merecem ser destacadas.

4.1.3. PNAE: Modalidades da descentralização

É já bastante alto o grau de descentralização atingido pelo programa. *A municipalização é uma realidade: verificada indiretamente, por exemplo, através da participação das prefeituras municipais nas compras dos alimentos, mostra-se presente em mais da metade das escolas urbanas, em 80% das escolas municipais e em 45% das escolas estaduais*. Por sua vez, **a descentralização para a unidade escolar** das funções de compra dos alimentos já atinge mais de 16% das escolas urbanas, particularmente nas regiões Centro-Oeste,

Sudeste e Sul, onde o porcentual sobe para aproximadamente 30%. Nas duas últimas regiões, também a municipalização é mais acentuada.

Quadro 4

PNAE. Modalidades de descentralização segundo a instância responsável pela compra dos gêneros alimentícios, por dependência administrativa, porte da escola e porte do município.

Brasil e Regiões

% escolas urbanas

Responsável pela compra dos gêneros alimentícios	Brasil	Regiões					Depend. Administrat.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
• Município	58.2	46.9	56.3	39.1	62.3	68.6	45.2	80.0	55.4	59.0	62.7	58.0	59.8	57.6
• Estado	22.9	40.5	34.9	18.8	6.9	27.2	29.4	11,9	24.4	21.9	27.7	26.0	21.4	18.9
• Unidade escolar	15.8	9.0	31.0	39.6	29.1	3.2	22.5	4,5	18.2	16.6	10.9	13.8	15.4	20.6

Fonte: NEPP/UNICAMP. *Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997*

A distribuição das modalidades segundo as três variáveis de controle - dependência administrativa, porte da escola e porte do município - obedece ao padrão esperado, mas chama a atenção a forte participação das escolas pequenas na descentralização para a unidade escolar. A informação é tanto mais importante quanto se sabe concentrarem as escolas pequenas um conjunto de variáveis negativas de desempenho, entre elas, a baixa institucionalidade derivada de conhecidas carências administrativas e processuais. Sem dúvida, a autonomização da gestão financeira dessas escolas estará significando um aprendizado institucional importante para a melhora de outras funções gerenciais e administrativas.

Em resumidas contas, as informações revelam que:

- Em 80% das escolas municipais e em 45,2% das estaduais, são os municípios que respondem pela compra dos alimentos
- 71,7% das unidades escolares participam do programa recebendo gêneros alimentícios
- 16% das unidades escolares recebem recursos financeiros
- 9% das unidades escolares recebem refeições prontas

A base social de apoio com que conta o movimento de descentralização da merenda escolar pode ser examinada, indiretamente, através de indicadores de eficiência social, em particular as opiniões dos agentes implementadores.

4.1.4. PNAE: Indicadores de Eficiência Social

Opinião dos diretores sobre a qualidade da merenda escolar. A opinião e avaliação dos usuários foi abordada através do diretor escolar, que opinaram muito favoravelmente tanto sobre a **qualidade dos gêneros alimentícios** recebidos pela escola quanto em relação à **qualidade da merenda servida**, sempre em relação ao ano de 1996. Também na sua grande maioria, externaram a opinião de que os alunos de suas escolas gostam da merenda servida. Finalmente, segundo os diretores, em 40% das escolas urbanas, a merenda é a principal refeição diária dos alunos, porcentual que se eleva à metade das escolas nas duas regiões mais carentes.

Quadro 5

PNAE. Indicadores de Eficiência Social. Opinião dos Diretores sobre a qualidade e a importância da merenda escolar. Escolas urbanas por dependência administrativa, porte do estabelecimento e porte do município. Brasil e Regiões, 1997

% de escolas urbanas

Indicadores de Eficiência Social	Brasil	Regiões					Depend. Administrat.		Porte da Escola			Porte do Município			
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P	
• Avaliação dos diretores															
• Consideram boa a qualidade da merenda	67.5	62.7	50.4	76.8	75.3	81.3	69.3	64.5	69.1	69.0	60.9	67.4	70.1	65.8	
• Consideram alto o nível de satisfação dos alunos	90.4	89.8	86.4	95.2	91.1	94.3	90.2	90.7	90.3	89.5	92.4	92.7	90.6	47.6	
• Consideram a merenda a principal refeição dos alunos.	40.5	56.1	50.3	32.9	38.0	23.1	38.4	44.0	32.4	45.0	49.1	38.8	48.1	37.9	

Fonte: NEPP/UNICAMP. Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997

É principalmente nas escolas grandes e médias que se registraram as expressões mais elevadas de satisfação dos diretores com a qualidade da merenda. Já aqueles de escolas localizadas nos municípios pequenos foram os que registraram maiores percentuais de insatisfação dos alunos.

As diferenças regionais são importantes: tanto as avaliações de qualidade quanto as opiniões sobre a satisfação dos alunos são muito mais favoráveis nas três regiões mais desenvolvidas, onde também o PNAE apresenta melhores indicadores de processo, de qualidade e mesmo de descentralização. É interessante cotejar essas evidências com a opinião dos diretores sobre as modalidades de descentralização que o programa vem experimentando.

Opinião dos diretores sobre as alternativas de descentralização do PNAE. É acentuada a preferência dos diretores de escolas públicas urbanas de ensino fundamental do país pelas modalidades mais radicais de descentralização da merenda escolar. Com efeito, mais da metade (51%) pensa que o programa funciona melhor quando as escolas recebem os recursos financeiros, realizam diretamente as compras dos alimentos e preparam as refeições. Já 32% opinam mais favoravelmente à municipalização do programa, enquanto apenas 9% preferem o formato estadualizado, ou seja, a compra de gêneros pelo estado e seu repasse para as escolas.

Quadro 6

PNAE. Indicadores de Eficiência Social: Preferências dos Diretores por modalidades de Descentralização, segundo a dependência administrativa, porte da escola e porte do município. Brasil e Regiões, 1997.

Indicadores de Eficiência Social	Brasil	Regiões					Depend. Administ.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
• Pró-descentralização plena na escola	50.8	53.1	55.2	68.1	49.5	34.7	56.7	40.9	48.1	55.2	47.0	46.2	53.3	56.3
• Pró municipalização	31.9	26.6	24.4	22.1	34.2	49.4	22.3	48.1	29.0	31.8	38.7	34.6	32.6	27.3
• Pró estadualização	8.7	15.7	10.1	7.1	4.8	8.7	11.1	3.3	12.1	5.4	5.5	11.7	4.1	5.5

Fonte: NEPP/UNICAMP. *Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997*

Portanto, 83% os diretores são favoráveis às formas mais acentuadas de descentralização - a plena gestão da merenda pela escola ou a municipalização. O primeiro modelo é preferido pelos diretores das escolas estaduais, enquanto os de escolas municipais preferem a municipalização.

A antiguidade do PNAE e mesmo do seu esforço de descentralização torna-o ímpar, quando comparado a outros programas tão recentes quanto o Dinheiro na Escola e a TV Escola. Entretanto, além dos ensinamentos que se pode extrair das diferenças, os referidos programas também partilham de experiências comuns, desde que igualmente assentados nas redes escolares - ou a ela voltados - e uma vez definidos nas estruturas federativas e seus mecanismos de interação.

4.2. O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino- PMDE

4.2.1. PMDE: Indicadores de Desempenho

É notório o sucesso da implementação do PMDE que, além de ter alcançado índices muito altos de cumprimento de metas, contou e conta com forte apoio e a adesão dos agentes que

o implementam, fortalecendo-se portanto na ampla base de legitimidade com que conta. Além da rapidez com que as metas de cobertura foram alcançadas, entre os êxitos que registra, pode-se arrolar tanto a alta capacidade das unidades escolares em gastar adequadamente os recursos quanto a coerência entre o destino dos gastos realizados e as regras do programa.

No que se refere à primeira dimensão, as informações disponíveis revelam que *as escolas não apenas gastaram os recursos nos tempos hábeis como demonstraram rápida aprendizagem institucional entre o primeiro e o segundo ano de funcionamento da programa*. Em termos de estrutura do gasto, além de observarem os limites permitidos pelo programa, as escolas, nas sua quase totalidade, destinaram os recursos do programa a prioritariamente a material de consumo, manutenção física do prédio, material pedagógico e mobiliário⁹.

4.2.2. PMDE: Indicadores de Eficácia (Processo e Qualidade da Implementação)

Tanto a **circulação de informações** de base sobre o programa quanto o esforço de capacitação dos agentes implementadores apresentaram resultados satisfatórios. Assim, *entre 80 e 90% das escolas que administraram autonomamente os recursos e entre 60 e 75% daquelas cujos recursos foram administrados pelas prefeituras, conheciam os objetivos do programa e os valores destinados a cada escola*¹⁰.

A implementação do programa assentou-se também em **um competente sistema de capacitação**, mesmo quando falhas tivessem sido identificadas. Em termos de cobertura, por exemplo, é excepcionalmente elevada a participação das escolas que receberam algum tipo de capacitação. Veja-se, por exemplo, os resultados das que executaram os recursos através de suas Unidades Executoras:

- 83,5% das escolas receberam capacitação sobre a documentação para cadastramento da Unidade Executora.
- 86,7% das escolas receberam informações sobre as formas de aplicação do recursos.
- 83,7% das escolas receberam informações sobre o processo de compras e contratação de serviços.
- 85,1% das escolas receberam capacitação sobre a prestação de contas.

9 Os seis principais itens e as respectivas porcentagens de escolas que os assinalaram foram os seguintes: saber material de consumo (82% das escolas); gastos com manutenção do prédio (67,5%); material didático (62,5%); mobiliário e equipamento (61%). Foram menores as proporções de escolas que apontaram gastos com atividades tipicamente pedagógicas, tais como Desenvolvimento de Atividades Educacionais (19,1% das escolas), Capacitação Docente (15,3%) e Capacitação de Funcionários (6,3%).

10 Deve-se registrar que 12,9% dos diretores de escolas que executaram os recursos através de suas Unidades Executoras ou via Suprimento de Fundos afirmaram desconhecer o valor destinado e recebido por suas escolas, porcentual maior entre as escolas estaduais (73,1%) do que entre escolas municipais (26,9%), e entre as escolas grandes (57,3%), mais que entre as pequenas (11,0%).

- 77,9% receberam informações sobre os objetivos do programas.

Esses percentuais são menores no caso de escolas que foram beneficiadas pelo programa através da transferência de bens e serviços pelas prefeituras municipais e secretarias estaduais¹¹. Nem sempre, entretanto, a capacitação recebida parece ter tido a esperada qualidade, o que se reflete no fato de que apenas 50% dos diretores avaliaram-na como “plenamente suficiente”. De todo modo, os resultados de processo indicam êxitos importantes dos agentes implementadores, em termos de *correção de procedimentos e de aprendizagem institucional*. É assim que:

- 84,7% das escolas entregaram a documentação de prestação de contas no prazo estipulado.
- 82,8% das escolas consideraram que depois da primeira experiência ficou mais fácil gerir recursos financeiros.

Obstáculos enfrentados. Embora tenham as escolas executado os recursos do PMDE com muito sucesso, enfrentam algumas dificuldades. Veja-se, por exemplo, em ordem decrescente de importância, os obstáculos mais frequentemente indicados pelos diretores de escolas que receberam o recurso e operaram o gasto:

- atraso no repasse dos recursos - 38,7
- contratação de serviços em tempo hábil e preço justo - % 28,9%
- restrição legal dos gastos a material de consumo e serviços - 24,4%
- recursos distribuídos em parcelas - 20,7%
- definição das prioridades de gasto - 15,6%
- compra do material em tempo hábil e preço justo - 13,9%

Como se pode verificar, foram principalmente assinalados *fatores externos* às escolas, tais como os de *timing* - da chegada dos recursos e dos prazos de sua execução -, de desenho do programa - impedimento de gastos com material permanente e equipamentos. Apenas 16% dos diretores apontaram a *dificuldade interna* das suas escolas em estabelecer prioridades de gasto.

Entretanto, ao executar operações para as quais não contavam com grande experiência anterior, particularmente na relação com a instituição bancária, algumas escolas *experimentaram dificuldades com os seguintes e específicos procedimentos da prestação de contas*:

- obtenção de extrato bancário - 30,6%
- preenchimento do anexo - 26,6%

¹¹ Entre as escolas que não executaram os recursos, 32,8% desconhecem o valor a elas destinado pelo programa.

- conciliação bancária - 19,7%
- elaboração do parecer da Unidade Executora - 17%
- obtenção de comprovante de devolução do saldo - 11,7%

4.2.3. PMDE: Modalidades de Descentralização

A implementação do PMDE experimentou várias modalidades de descentralização dos recursos, uma vez que uma grande proporção de escolas não possuía a adequada estrutura de uma órgão colegiado apto a operar como Unidade Executora dos recursos. Entretanto, chama a atenção o fato de que, já no segundo ano de operação do programa, predominaram acentuadamente as formas mais radicais de descentralização e autonomização gerencial das escolas. O Quadro 7, que registra a distribuição das escolas urbanas segundo a forma de recebimento dos recursos do PMDE em 1996:

Quadro 7
PMDE. Modalidades de Descentralização segundo as formas de recebimento dos benefícios, por dependência administrativa, porte de escola e porte de município.
Brasil, 1996 % escolas urbanas

Categorias de Escolas	Formas de recebimento dos benefícios		
	Unidade Executora	Suprimento de Fundos	Materiais e Serviços
Total das escolas	53,8	29,7	14,1
Esc. Estaduais	65,6	29,5	3,1
Esc. Municipais	27,4	30,3	38,7
Escolas grandes	61,9	28,7	8,6
Escolas médias	49,9	32,9	13,9
Escolas pequenas	39,8	25,0	30,7
Municípios grandes	48,3	34,2	14,9
Municípios médios	52,8	29,6	15,3
Municípios pequenos	63,5	22,4	11,9

Fonte: NEPP/UNICAMP. Pesquisa Descentralização de Programas do MEC - Ensino Fundamental, 1997

Com efeito, cerca de 54% das escolas já se enquadravam na modalidade mais acentuada de descentralização do programa - aquela em que a própria escola executa o gasto, recebendo e gerindo recursos através de sua Unidade Executora. Mas outros 30% de escolas também executaram gasto, ainda que sob a forma de Suprimento de Fundos ou outros tipos de adiantamentos. Apenas 14% das escolas participaram do PMDE sob uma modalidade fraca e passiva de descentralização, os recursos permanecendo inteiramente na esfera administrativa superior.

Portanto, em 1996, já se havia generalizado para **83,5% das escolas a forma inédita introduzida pelo PMDE, de gestão autônoma de recursos por parte da unidade escolar**. Para além do êxito do cumprimento do objetivo e da metas, chama a atenção a rapidez com que foi introduzida esta forte inovação nas redes educacionais públicas do país - sabidamente carentes de tradição na execução autônoma de funções gerenciais.

4.2.4. PMDE: Indicadores de Eficiência Social

Não surpreende, portanto, que o programa tenha desde o início sido acompanhado de forte

adesão por parte dos agentes implementadores localizados no âmbito das escolas, assim como venha apresentando acentuados graus de satisfação dos que dele mais diretamente se beneficiam. É o que revelam alguns indicadores de eficiência social.

A avaliação do PMDE por parte dos Diretores Escolares. O PMDE contou com ampla base de apoio, na sua implementação, expressa pela opinião dos diretores, fortemente favorável à sua concepção e ao seu desempenho: enquanto 85,8% acham que o programa atendeu total ou parcialmente às maiores prioridades de suas escolas, apenas 7,0% manifestaram-se contrariamente.

Quadro 8

PMDE. Indicadores de Eficiência Social. Opiniões e Avaliações dos Diretores, segundo a dependência administrativa, porte de escola e porte do município.

Brasil e Regiões, 1997

% de escolas urbanas

Avaliação dos Diretores	Brasil	Regiões					Depend. Administrat.		Porte da Escola			Porte do Município			
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P	
Acham que o programa atendeu as prioridades:															
• Totalmente	19,7	22,7	20,8	20,0	17,4	21,1	21,2	16,3	19,4	20,2	19,5	18,5	18,3	22,6	
• Parcialmente	66,1	63,8	63,7	68,0	67,2	67,6	68,6	60,4	66,4	68,4	59,2	68,5	68,9	60,1	
• Não atendeu	7,5	7,4	7,9	5,9	8,5	5,6	5,4	12,3	7,1	6,4	11,4	7,3	8,0	7,5	
Acham que as escolas necessitam de programas como esse	88,7	90,6	83,9	91,6	89,9	90,5	89,7	85,0	91,1	86,4	86,0	90,0	88,6	86,7	
Relacionam maior autonomia de gestão com melhor atendimento das necessidades	84,9	87,0	76,4	87,4	88,8	86,1	86,7	78,0	88,5	81,1	82,0	84,6	85,5	84,9	

Fonte: NEPP/UNICAMP. Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997

Além de ser quase consensual, entre os diretores, o reconhecimento de que as escolas necessitam de um programa como esse, três entre quatro desses dirigentes entendem ocorrer melhor atendimento das necessidades das escolas quando estas gozam de maior autonomia de gestão. Esta mesma autonomia é desejada por 95% dos diretores de escolas que não a possuem.

Os diretores também avaliaram, através de notas, certos efeitos do PMDE. Entre os que pertencem a escolas que executam os recursos nas Unidades Executoras, o impacto melhor avaliado foi o "aumento do poder de decisão da escola". Diferentemente, os diretores das escolas que participaram do programa através da transferência de bens e serviços avaliaram melhor o efeito "participação e interesse dos professores". Porém, independentemente da modalidade de transferência dos recursos, o impacto mais positivo do programa, segundo a avaliação dos diretores, deu-se através da ampliação da aquisição de material pedagógico e de consumo.

O capital social das escolas: organização e participação. O panorama social das escolas encontrado pela pesquisa revelou-se bastante razoável, sugerindo ter se tornado mais densa a malha do tecido social em que se apóia a comunidade escolar. De fato, verificou-se que:

- 83,3% das escolas urbanas brasileiras contavam com um ou mais órgãos representativo;
- 58% delas contam com órgãos que já cumpriam funções de Unidade Executora;
- 28,5% das escolas estavam em processo de institucionalização de sua Unidade Executora;
- quase 70% das escolas já acumulavam experiência na gestão de recursos financeiros

O quadro é alvissareiro, em matéria de participação social e assim se mostra também nas diferentes regiões e em distintos tipos de escolas¹². Em grande medida, o PMDE beneficiou-se desse capital social das escolas, e não apenas por exigências de seu desenho. Sabe-se por exemplo que:

- 74,1% das escolas que receberam os recursos via Unidade Executora, afirmaram que suas unidades foram atuantes e auxiliaram na execução do programa.
- 78% das escolas envolveram, no processo decisório que determinou as prioridades de gasto, dois ou mais segmentos sociais da comunidade escolar

No sentido contrário, o programa também estimulou fortemente a institucionalização da participação social, ao determinar que, a partir de 1997, apenas receberiam recursos as escolas que já tivessem criado e registrado suas Unidades Executoras.

Não resta dúvida, porém, que, até 1996, mostrava-se ainda muito formal a participação da Unidade Executora na gestão dos recursos. Examinada, por exemplo, a distribuição das funções do programa no interior da unidade escolar, verificou-se que em mais de dois terços das escolas, era o diretor quem as executava de fato. Apenas 10% das escolas contavam com um órgão colegiado que, na opinião do diretor, exercia plenamente as tarefas so PMDE. Como condição de efetividade do PMDE, a participação da comunidade escolar não havia ainda desempenhado, até 1996, o papel central que lhe foi atribuído na concepção original do programa.

¹² A Região Nordeste, que apresenta a maior proporção de escolas que não possuem nenhum órgão representativo, é também a região em que 52,4% das escolas estavam em processo de criar Unidades Executoras. Mesmo as pequenas escolas - em geral concentrando indicadores de insuficiência - no caso da participação social guardam menores diferenças com as grandes e médias: veja-se por exemplo que cerca de 80% delas contavam com Unidade Executora ou já haviam experimentado a execução de recursos. Entre as razões que inibiam a implantação de Unidades Executoras nas escolas, verificou-se que a falta de interesse dos pais foi assinalada por 22,2% das escolas, porcentual que se eleva acima da média nacional nas escolas da Região Nordeste, nas escolas municipais e nas escolas pequenas.

4.3 Os Programas *Kit Tecnológico/ TV Escola*

Os dois programas assentaram-se em concepções distintas de descentralização. No caso do *kit* tecnológico, como já se viu, a descentralização significou a transferência de recursos para secretarias estaduais e para prefeituras para que adquirissem o equipamento e providenciassem sua distribuição para as respectivas redes de ensino. Já no caso da TV Escola, a concepção prevalescente de descentralização é radical, as escolas sendo absolutamente autônomas (do ponto de vista da sua relação com o MEC) quanto a gravar e utilizar os programas.

4.3.1 *Kit/TV Escola: Indicadores de Desempenho*

O repasse de recursos a aquisição e distribuição dos *kits tecnológicos* efetivou-se até meados de 1996, a cobertura do programa elevando-se a aproximadamente 80% das escolas a que se dirigia¹³.

Já as emissões do Programa TV Escola tiveram início efetivo em março de 1996, no momento mesmo em que uma parte da rede escolar se encontrava em processo de recebimento e instalação do equipamento. Após 13 meses, o programa apresentava indicadores de desempenho muito favoráveis, mesmo quando a sua implementação tenha enfrentado dificuldades amplamente divulgadas. Vejamos.

Quadro 9

Kit Tecnológico/TV Escola. Indicadores de Desempenho, segundo a dependência administrativa, porte da escola e porte do município
Brasil e Regiões.1997

% de escolas urbanas

Indicadores de Desempenho	Brasil	Regiões					Dep. Administ.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun	G	M	P	G	M	P
Cobertura														
Escola que receberam o kit	77,5	73,3	67,6	86,6	82,4	83,5	87,0	59,3	84,2	75,9	60,3	75,9	76,3	81,0
. Com kit instalado	95,9	95,3	93,3	96,1	97,8	96,9	96,7	94,3	97,3	95,4	92,3	98,0	98,5	97,6
. Com kit funcionando	83,0	79,4	78,1	80,4	89,3	79,2	84,7	77,9	80,3	84,2	82,5	77,9	83,1	90,5
. Realizam gravações	61,1	48,7	45,5	63,2	72,5	64,3	66,1	46,6	66,2	58,6	46,4	54,9	60,7	70,9
Entre as que não gravam, recebem fitas gravadas	23,7	15,0	24,4	28,6	16,5	37,5	21,7	27,3	20,8	26,1	25,3	21,7	19,8	32,1

Fonte: NEPP/UNICAMP. *Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997*

13 18% das escolas urbanas (8.515 escolas) não estavam ainda cobertas pelo programa, já que (7.611) não possuíam o equipamento e (904) não haviam ainda instalado o equipamento recebido.

Como tão bem retrata o Quadro 9, os indicadores de condições materiais do programa (ter o equipamento e em bom estado de funcionamento) distribuem-se com relativo equilíbrio entre regiões, redes municipal e estadual, escolas de diferentes portes e escolas localizadas em municípios de distintos tamanhos. *As diferenças importantes se manifestam na operação efetiva do programa, ali indicadas através da variável "realizam gravações". Se o indicador nacional registra amplo sucesso de implementação do programa - já que, entre as escolas que haviam recebido o kit e este se encontrava em bom estado de funcionamento, dois terços realizavam gravações dos programas da TV Escolas apenas há 13 meses do início das transmissões -, essa dinâmica exitosa ainda se instalara em mais da metade das regiões Nordeste e Norte, das escolas municipais e das escolas pequenas.*

Uma vez que a realização rotineira das gravações supõe uma base institucional mínima e um patamar básico de integração do programa na cultura e hábitos pedagógicos das escolas e de suas estruturas superiores de supervisão e coordenação, entende-se tal concentração de piores resultados. Entretanto, contraditoriamente, os indicadores de processo e de qualidade da implementação sugerem que se remeta a compreensão do desempenho do Programa TV Escola a um quadro analítico mais complexo.

Outro modo de examinar o desempenho ou os resultados do Programa TV Escola é através da **destinação e da periodicidade do uso dos filmes reproduzidos**. Ou seja, verificar tanto a intensidade do uso - através da sua periodicidade - quanto o público-alvo a que se destina, se alunos ou se professores. Veja-se o seguinte quadro:

Quadro 10

TV Escola. Público-alvo e periodicidade da utilização dos programas, segundo dependência administrativa, porte de escola e porte de município
Brasil e Regiões, 1997

Público-alvo e periodicidade	Brasil	Regiões					Dep. Administrat. r		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
Com docentes	82,9	73,2	76,8	85,3	88,5	82,7	85,3	75,9	82,9	83,8	79,1	78,8	83,6	88,6
. Utilização diária	6,8	11,3	7,2	11,0	5,0	6,0	7,3	5,4	7,7	6,32	4,6	6,8	5,1	7,9
. Utilização semanal	22,1	25,5	26,6	26,6	21,3	12,9	23,0	19,4	18,7	26,1	22,3	18,7	21,1	28,0
Com alunos	84,8	80,9	79,2	88,8	88,6	84,5	86,9	78,5	84,8	84,8	84,8	80,0	87,1	90,6
. Utilização diária	13,8	14,5	7,5	15,8	19,2	9,9	15,8	8,1	19,2	9,1	7,1	10,8	11,7	19,8
. Utilização semanal	34,2	35,5	36,9	37,4	32,7	30,9	34,9	32,1	29,4	39,8	33,8	28,5	41,4	38,1

Fonte: NEPP/UNICAMP. *Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997*

Pode-se aí constatar que, embora tenha sido concebido como um programa prioritariamente de capacitação docente, a utilização dos filmes é levemente superior com alunos do que

com atividades dos professores. Por outro lado, é positivamente surpreendente que entre 30 e 40% das escolas indiquem periodicidade de uso de diária a semanal. Finalmente, merece destaque o fato de que, embora as escolas das regiões mais desenvolvidas sejam as que mais assinalam o uso da TV Escola com docentes e com alunos, é nas regiões mais carentes que este uso se faz de modo mais intenso (uso semanal).

Vale a pena investigar em que medida as bases materiais de operação e os fatores de natureza institucional mostram-se correlacionados com os indicadores de desempenho assinalados.

4.3.2. Kit/TV Escola: Indicadores de Eficácia (Processo e Qualidade da Implementação)

Condições dos equipamentos e características das instalações. Aparentemente, as condições materiais mínimas exigidas para a gravação e a reprodução dos filmes e programas não constituem impedimento significativo para o desempenho do Programa TV Escola. Contrariamente ao que se divulgou pela imprensa, menos de 15% das escolas sofreram roubo de equipamento e, entre as que enfrentaram o problema, a maioria concentra-se nas regiões mais desenvolvidas e nos municípios grandes. Cerca de 27% das escolas que receberam o *kit* instalaram o equipamento em dependências exclusivas para seu uso, mas a maioria refere-se a dependências adequadas, ainda que comuns a outras atividades, tais como auditórios, bibliotecas, salas de coordenação etc. Em um décimo das escolas, o equipamento foi instalado em suporte móvel, que permite seu traslado da às salas de aula.

Pouco menos de 30% instalaram o equipamento em dependência exclusiva para o seu uso e isso se deu principalmente em escolas estaduais e em escolas grandes. Na grande maioria das escolas, os equipamentos foram instalados em outras dependências adequadas, embora utilizadas para outros fins, tais como sala de professor, auditório, sala de aula etc. 9% informaram que utilizaram um suporte móvel, que possibilita que o aparelho de televisão e de vídeo sejam levados para as diversas dependências da escola. Nem mesmo a manutenção do equipamento parece inibir o seu uso, já que metade das escolas dizem que responsabilizam-se autonomamente pela manutenção e apenas 7% dos diretores afirmaram não sabem a quem recorrer, em casos de problemas.

Entretanto, cerca de metade das escolas enfrentaram problemas com a gravação dos filmes:

Quadro 11

TV Escola. Indicadores de Processo. Problemas com a gravação, por dependência administrativa, porte da escola e porte do município.

Brasil e Regiões, 1997

% escolas urbanas

Obstáculos enfrentados	Brasil	Regiões					Depend. Administrat.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun	G	M	P	G	M	P
Problemas com gravação	53,1	57,2	57,4	57,8	49,5	53,6	54,2	48,8	52,2	53,2	59,4	58,4	59,5	43,2

Fonte: NEPP/UNICAMP. *Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997*

Entre os problemas com gravação, além de dificuldades com a sintonia - apontadas por 44% das escolas - o problema mais assinalado é a carência de funcionário específico que possa se responsabilizar pela gravação. Tal obstáculo remete às condições de organização e recursos humanos das escolas e outras características do processo de implementação do programa.

Indicadores de qualidade da implementação. Em certa medida, a chegada do Programa TV Escola às escolas urbanas do país foi acompanhada de ações de **capacitação** para as operações envolvidas tanto na gravação de programas quanto no uso dos filmes didáticos. Com efeito, segundo os diretores, houve capacitação dos funcionários em 61% das escolas, percentual que varia entre um máximo de 67% na região e um mínimo de 53% na região Nordeste. E ainda segundo a opinião de 60% dos diretores (de escolas que a receberam), tal capacitação foi adequada e permitiu a boa utilização dos equipamentos.

Mas o bom desempenho do programa está correlacionado com **o nível de qualificação dos professores e do diretor escolar**. Ou seja, embora as diferenças não sejam muito acentuadas, o nível de escolaridade do diretor e dos professores tende a aumentar a probabilidade de que a escola realize mais as gravações de programas. Assim:

Gravam mais:

- . as escolas cujos diretores possuem curso superior
- . as escolas em que mais de 50% do corpo docente possui curso superior

Seguramente, esta é uma das associações que também contribui para que o desempenho do programa apresente resultados menos satisfatórios nas regiões mais carentes.

Os recursos humanos envolvidos no Programa TV Escola. Outra dimensão da qualidade do processo de implementação do programa pode ser verificada através do perfil dos funcionários que respondem pelas distintas atividades da TV Escola no âmbito escolar:

Quadro 12

TV Escola. Indicadores de Processo. Distribuição das escolas segundo a participação dos agentes implementado nas atividades rotineiras do programa 1997

% de escolas urbanas

Atividades Rotineiras do Programa	Diretor	Coordenador Pedagógico	Professo	Outro funcionário
Seleção dos programas	20,9	39,6	37,1	10,4
Gravação	10,8	30,3	21,6	29,6
Organização e controle da videoteca	16,4	33,3	17,6	24,9
Programação da exibição das fitas gravadas	10,2	32,8	45,8	11,8

Fonte: NEPP/UNICAMP. Pesquisa Descentralização de Programas do MEC - Ensino Fundamental, 1997.

O fato de que sejam os coordenadores pedagógicos e os professores os que se responsabilizam pelas atividades mais pedagógicas constitui um sinal positivo de qualidade da implementação, porém não se deve perder de vista que essas características afetam ainda pouco mais de 30% das escolas.

4.3.3. Kit/TV Escola: Modalidades de Descentralização

O Quadro 13 mostra a configuração efetiva assumida pela descentralização no processo de implementação do *kit* tecnológico:

Quadro 13

Kit Tecnológico. Modalidade de Descentralização segundo o órgão responsável pela aquisição do equipamento, por dependência administrativa, porte de escola e porte de município Brasil e Regiões, 1995/1997

% escolas urbanas

Órgão responsável pela aquisição de equipamento	Brasil	Regiões					Depend. Administ.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	Ne	CO	Se	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
Secretaria Estadual	50,2	73,1	56,7	73,3	27,7	66,9	63,8	11,6	49,2	54,9	35,6	49,2	51,3	50,9
Prefeitura	22,6	25,2	27,2	22,3	15,1	31,0	1,7	81,9	15,8	26,0	40,7	31,7	19,9	10,6
Escola	25,2	1,0	13,7	2,1	54,8	1,0	32,7	3,7	33,7	15,9	23,1	16,5	27,8	36,5

Fonte: NEPP/UNICAMP. Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997

Chama a atenção este resultado quase inesperado, o de que 25% das escolas realizaram elas próprias a aquisição do equipamento. No caso da região Sudeste, a proporção eleva-se a mais da metade das escolas, mas também na região Nordeste 14% das unidades escolares experimentaram esta forma de autonomia gerencial.

4.3.4. Kit/TV Escola: Indicadores de Eficiência Social

Entre dois terços e três quartos dos diretores escolares avaliam muito positivamente o programa TV Escola, principalmente pelo conteúdo do material impresso e dos filmes, mas

também pela eficácia do programa para a capacitação docente, assim como pela adequação dos filmes aos conteúdos curriculares. Esta avaliação tende a ser mais positiva nas regiões e grupos de escolas onde o programa apresenta melhores indicadores de desempenho e de processo - as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste; as escolas estaduais; as escolas grandes e médias. É o que revela o Quadro 14:

Quadro 14

TV Escola. Indicadores de Eficiência Social. Avaliação do programa pelos Diretores Escolares, segundo dependência administrativa, porte de escola e porte de municípios
Brasil e Regiões, 1997

% de escolas urbanas

Avaliação dos diretores	Brasil	Regiões					Depend. Administ.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
Acham bom o conteúdo dos programas	73,1	73,0	68,5	78,0	77,7	67,3	75,4	66,5	76,5	70,9	65,8	67,6	77,5	78,6
Acham bom o conteúdo do material impresso	75,5	72,2	73,0	80,2	78,6	71,4	77,6	69,4	77,2	75,5	67,4	70,2	81,2	80,0
Acham os programas adequados ao currículo	60,3	59,1	54,2	61,3	65,5	58,1	63,1	52,3	65,0	57,2	50,9	57,2	58,1	66,6
Acham os programas eficazes para a capacitação docente	64,4	63,0	66,6	67,5	66,9	54,2	66,5	58,2	66,1	62,9	62,1	62,3	65,1	67,1

Fonte: NEPP/UNICAMP. *Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997*

Também a opinião dos alunos foi consultada¹⁴. Tendo sido questionados 1559 alunos, 80% deles afirmaram gostar do uso de televisão em aula, mas apenas 58,4% consideraram bom o funcionamento da TV Escola nas suas escolas. É interessante verificar que quanto mais vêem programas nas suas escolas, mais gostam os alunos que a televisão seja usada em salas de aula.

5. DESCENTRALIZAÇÃO E EQÜIDADE: OBSERVAÇÕES SOBRE O PADRÃO DE DESIGUALDADES

Os indicadores de desempenho dos programas, particularmente os índices de cobertura, sugerem que, pelo menos do ponto de vista do *acesso aos benefícios*, tenha havido melhora - no caso da merenda - ou ampliação - pelo concurso dos dois novos programas - do padrão

14 No Módulo 2 da *Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, NEPP/UNICSAMP, 1997*, foi aplicado um questionário a alunos de 4 as séries do primeiro grau de 66 escolas estaduais e municipais, localizadas nos 34 municípios dos estados do Pará, Maranhão, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul. Responderam ao questionário 1559 alunos, número expressivo porém não determinado por procedimentos amostrais, portanto sem representatividade estatística.

de equidade social vigente no país. Também as informações sugerem que, em certa medida, os melhores níveis de equidade podem ser creditados à descentralização dos programas.

De fato, tão altos percentuais de cobertura tendem a ser raros, no país. No caso da merenda escolar, é verdade que já apresentava cobertura extensa desde o final dos anos 80, mas desde então variam no mesmo sentido e intensidade os índices de descentralização e os de cobertura. A relação é mais clara ainda com os indicadores de qualidade do programa (regularidade do atendimento, qualidade dos alimentos e das refeições). Ora, melhoras desta natureza produzem impactos positivos sobre a equidade por dupla razão:

- i) em geral há forte associação entre baixa cobertura e grupos mais carentes de escolas, as melhoras tendendo a produzir mais impacto exatamente junto àqueles segmentos;
- ii) a merenda escolar goza de especial importância social e, pelo menos para 40% dos alunos, constitui a principal refeição do dia, proporção que se mostra mais acentuada nas duas regiões mais carentes, o Nordeste e o Norte¹⁵. Portanto, a melhora de cobertura e atendimento de um programa universalmente definido como este, impactará mais diretamente o grupo que dele mais necessita.

Também no caso dos dois programas novos, há particularidades dos seus desenhos e processos de implementação que produzem por si só impactos positivos sobre a equidade. No caso do Dinheiro na Escola, sabe-se que por definição deve reforçar financeiramente mais as escolas localizadas nas regiões mais pobres. Portanto, quanto maior a sua cobertura nestas regiões, mais fortes haverão de ser os impactos dessa natureza. Já no caso do Programa TV Escola, além de teoricamente promover uma redução do *gap* regional e entre redes de ensino a respeito da capacitação docente e do acesso às novas informações, produz também um efeito não-pedagógico de forte impacto sobre a equidade - a democratização do acesso à televisão aos alunos cujas famílias não as possuem, nem a possuirão no curto prazo¹⁶.

Entretanto, esses sucessos ocorrem no interior de padrões de fortes desigualdades que, contraditoriamente, não apenas restringem a equidade como parecem isolá-la dos

15 50,3% e 56,1%, respectivamente, para essas duas regiões, contra apenas 23,1% na Região Sul, 38% na Sudeste e 33 % na Centro-Oeste. Nepp/Unicamp, 1997, op. cit.

16 Tal efeito foi insistentemente enfatizado e testemunhado por diferentes pais ou mães de alunos entrevistados no Módulo 2 da referida pesquisa do NEPP de 1997.

benefícios da descentralização. As desigualdades regionais são claras e bem conhecidas Mas o padrão de que falamos claramente transborda a questão regional.

Com efeito, os vários indicadores de desempenho e de eficácia dos programas expostos confirmam *um padrão sistemático que tende a opor, no pólo positivo, as escolas estaduais, as escolas grandes e médias e, como dissemos, as escolas localizadas nas regiões mais desenvolvidas e, no pólo negativo, as escolas municipais, as escolas pequenas e as escolas localizadas no Nordeste e no Norte.*

A configuração adquire aqui maior dramaticidade porque se reproduz no comportamento de programas que, por efeito da descentralização, exatamente deveriam estar contribuindo para a redução das diferenças. Dito de outro modo, o potencial êxito dos programas em matéria de redução de desigualdades pareceria esbarrar nas resistentes dificuldades e nos tenazes obstáculos que se concentram naquelas configurações particulares de escolas.

Ora, em matéria de descentralização, esses obstáculos são sobretudo institucionais e é nesse plano que devem ser verificados investigados os fatores que reforçam ou que tendem a anular as virtudes dos formatos descentralizados dos programas.

6. CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DA DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização de políticas sociais em estruturas federativas implementa-se *nos meios institucionais* particulares, específicos e irredutíveis, constituídos pelas estruturas organizacionais dos três níveis de governo e pelas redes públicas prestadoras de serviços, municipais e estaduais. Por outro lado, o processo de descentralização mantém com tais meios e culturas uma relação de mão dupla, já que seus resultados dependem das capacidades administrativas e de *governance* já acumuladas nestas instituições, ao mesmo tempo em que a próprias descentralização de funções reforça e cria capacidades, ao transferir e transmitir aos governos infranacionais e às organizações, as energias modernizadoras anteriormente monopolizadas nos executivos centrais.

É então importante verificar, no caso dos programas de apoio educacional, até que ponto a descentralização verificada contou com prévias e adequadas condições - administrativas, gerenciais e de infra-estrutura - capazes de maximizar as potencialidades dos programas e

dos recursos que mobilizam¹⁷. E, no sentido inverso, que os impactos institucionais produzidos pelos programas descentralizados.

I) Impactos da descentralização sobre a modernização e as capacidades administrativas

É indiscutível que a descentralização dos programas já produziu efeitos institucionais importantes sobre a base organizacional em que se enraízam. Chama a atenção, por exemplo, a densa e rápida *aprendizagem institucional*, verificada principalmente nas unidades escolares. Isso é muito visível no caso do PMDE, mas também os outros dois programas registram efeitos dessa natureza. O próprio processo de introdução de inovações tão significativas, nas redes escolares, foi bastante exitoso pela rapidez e capacidade de adequação que revelou.

O quadro revela-se menos otimista quando se examina o outro lado dinâmico. Vendo a questão no sentido contrário, o quadro é menos otimista porque, em boa medida, a descentralização dos programas não foi acompanhada por adequadas e correspondentes reformas administrativas capazes de potencializar as vantagens e as capacidades das escolas e das prefeituras municipais, mesmo quando tenha havido melhoras nos *comportamentos organizacionais e administrativos dessas estruturas* - por exemplo nos processos de recrutamento de pessoal ou nas iniciativas de modernização administrativa.

ii) Impactos sobre a autonomia e a capacidade de gestão

É indiscutível o ganho de autonomia que tiveram, em primeira instância, as escolas e, em seguida, as prefeituras municipais. Deve-se o resultado sobretudo ao PMDE. Em várias dimensões, os estudos de caso mostraram uma espécie de "revolução copernicana" que vem se dando nas escolas através dessas formas mais autônomas de gestão que, afinal, consistiram na inovação institucional de maior impacto experimentada pela rede¹⁸. Ainda

17 Para uma verificação desse teor, são indispensáveis procedimentos de pesquisa tais como a visita, a observação, o acompanhamento *in loco* e a entrevista com agentes estratégicos. No Módulo 2 da *Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental*, NEPP/UNICSAMP, 1997, foram visitadas 66 escolas pertencentes a 34 municípios e 8 estados, tendo sido realizadas cerca de 700 entrevistas com 21 tipos de agentes implementadores e beneficiários diretos e indiretos dos programas. Já a pesquisa *Avaliação da Descentralização da Educação Fundamental e da Política de Saúde*, (Draibe, 1966), utilizando os mesmos procedimentos, realizou estudos de casos em 6 municípios pertencentes aos estados de São Paulo (Campinas, Santos e Itaberá) e da Bahia (Salvador, Catú e Cel. João Sá).

18 Conforme registra a pesquisa do NEPP, "...a descentralização dos recursos financeiros diretamente para as escolas é uma das inovações educacionais de maior impacto nas unidades escolares pesquisadas. Possibilitou-lhes equipararem-se com material didático (para uso do aluno e do professor), com material de consumo e de limpeza, com recursos pedagógicos e tecnológicos e a realização de pequenos consertos" (NEPP, 1996: - Relatório Nº 9- Inovações na Unidade Escolar).

que o volume total de recursos transferidos seja proporção pequena do gasto educacional, as medidas chegaram mesmo a alterar o ambiente das escolas - e das comunidades em que se localizam - revertendo o pessimismo e a inércia com que, no passado, as inovações educacionais eram recebidas¹⁹. O fato de que esta forma auto-gestionária tenha extravasado os marcos legais do programa, já em 1996 - quando se generalizou para mais de 80% das unidades escolares urbanas a prática de execução de recursos financeiros pela escola - confirma a importância desta inovação que "veio para ficar".

Entretanto, trata-se de uma medida de desconcentração, mais que de descentralização. Por isso mesmo, a maior autonomia da escola opera nos estreitos limites impostos pela não unificação das redes municipais e estaduais de ensino fundamental. Ou seja, a radical alternativa de desconcentração em torno da escola não é, de per si, capaz de provocar uma maior assumpção local de responsabilidades e condução unificada do atendimento das demandas da população em matéria educacional. Como mostraram os estudos de casos, a regra é a dualidade de redes e a diluição de responsabilidades.

Mesmo no plano da *gestão*, as inovações já consolidadas nas redes escolares, por exemplo, são modestas. Embora se saiba que os diretores vêm assumindo adequadamente estas funções, o sistema educacional ainda enfrenta a dificuldades de definir o perfil profissional e a capacitação adequada desse administrador escolar.

ii) A (insuficiente) capacitação para as funções descentralizadas

É verdade que os indicadores nacionais confirmam que a descentralização dos programas foi acompanhada por ações de capacitação, algumas delas cercadas de criatividade e efetividade. Mas os estudos de campo mostraram, entretanto, carências importantes de medidas de capacitação adequada às funções descentralizadas hoje assumidas pelos municípios e escolas, entre elas as tomadas de preço, as compras ou a prestação de contas.

Também a *integração* dos serviços e programas - um dos resultados esperados da descentralização - ainda é meta distante, se considerarmos a situação fragmentada com que ainda as ações sociais e as redes públicas de ensino operam.

19 NEPP, 1996, *idem*.

iii) Descentralização e sistemas de monitoramento, supervisão e controles

A descentralização da educação fundamental não foi até agora acompanhada de sistemas modernos e ágeis de monitoramento e supervisão, ausência que tem introduzido uma certa dimensão caótica ao processo. O que se acentua tanto pelo envelhecimento das regras e normas anteriores, quanto por dificuldades de articular e manter estruturas regionais - intermunicipais e estaduais - capazes de cumprir com economia tais funções que, de outra maneira, dificilmente serão enfrentadas no simples âmbito municipal.

Resta ainda ressaltar, à base dos estudos citados, uma última mas não menos importante evidência, a de que o movimento de descentralização, apoiado fortemente nas duas vertentes de municipalização e autonomização das escolas, vem produzindo uma sorte de esvaziamento das funções estaduais no sistema educacional.

Seguramente, a questão será melhor abordada no quadro das relações federativas e seu reordenamento atual.



UNICAMP
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br