

CIBEC/INEP



B0022021

AVALIAÇÃO DA  
DESCENTRALIZAÇÃO DE  
RECURSOS DO FNDE E  
DA MERENDA ESCOLAR  

---

---

SÍNTESE DOS RESULTADOS

**República Federativa do Brasil**

Fernando Henrique Cardoso

**Ministerio da Educação e do Desporto**

Paulo Renato Souza

**Secretaria Executiva do MEC**

Luciano Oliva Patrício

**Instituto Nacional de Estudos e Políticas Educacionais**

Maria Helena Guimarães de Castro

Ministério da Educação e do Desporto - MEC  
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP  
Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP  
Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP

## AVALIAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS DO FNDE E DA MERENDA ESCOLAR

Síntese dos Resultados

Brasília  
1998

# M503I

*Coordenadora Científica*  
Prof.<sup>o</sup>. Dr.<sup>o</sup>. Sônia Miriam Draibe

*Coordenador Adjunto*  
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

*Subcoordenadores de Áreas*  
Prof. Dr. José Roberto Rus Perez (TV Escola)  
Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia (PNAE)  
Cibele Andrade Macchi (PMDE)

*Pesquisadoras Seniores*  
Lara Andréa Crivelaro Bezzon  
Aparecida Neri de Souza

*Equipe de Campo*  
Márcia Barone Pinheiro Brunello (coord.)  
Harue Ohara Avritscher (coord.)  
Isabel Morsolotto Ferreira  
Rose Marie Genevois  
Flávia Prado Moi  
Tarcília Luzia da Silva\*  
Maria Helena Arrigucci  
Antonia Maria Brandão Cipolla  
Maria Olyntho Guilherme Borba (coord.)\*  
Virgínia da Cruz Gouveia Vieira  
Nerá Barbosa Pupo\*  
Marcos Aurélio Pereira Pessoa  
Tereza M. Nakagawa\*  
Isabela Soares Santos  
Maria Isabel Manfredini  
Dirce Maria Freitas Pranzetti

Estatística, Programação e Processamento de Dados  
Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Édina Miazaki (consultora)  
Rui Lyu Komi  
Sergio da Hora Rodrigues  
Stella Maria Barberà da Silva Telles

*Estagiários*  
Adriana Etelvina Liborio  
Adriano de Leão Keleti  
Francisco Eduardo Zanardi  
Jane Marchi Madureira  
Maria Fernanda Godoy Cardoso de Mello  
Thomas Lung-Ty Chen

Apoio gerencial e administrativo  
Elizabeth de Moraes Ferrari  
Luciana Camargo Bueno  
Maria Elvira Salles Mazzucchelli  
Mario Leonor Carvalho Toledo Duduch  
Ortêncio Loureiro Martins Freitas  
Sílvia Maria Pires Véspoli Godoy

Produção editorial Alexandre Morales (revisão); Eleusina  
L. H. de Freitas (capa); Luiz Bloch (criação do logotipo);  
Idéia Alves Cury (projeto gráfico e editoração)

Consultores: Dr. Jorge Abrahão; Marília Scombatti (orga-  
nização); Margareth Watanabe (diagramação do questionário);  
Maria Paula Ferreira (sistemas e processos); Dra. Vera Schattan

\* Participaram também como pesquisadores seniores.

TIRAGEM: 2000 exemplares

INEP - Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexos I e II, 4º andar  
70047-900 - Brasília-DF  
Fone: (061) 224-1573  
Fax: (061) 224-4167

Dados Internacionais de Publicação na Fonte (CIP)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar : síntese dos resultados / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. - Brasília : O Instituto, 1998.

151 p. : il. ; tab.

I. Ensino fundamental. II. Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino. III. Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. III. Título.

CDU 37.014.12

# Índice

<b>Apresentação.....</b>	<b>v</b>
<b>1 - Programa de Manutenção do Ensino Fundamental.....</b>	<b>1</b>
1.1. O PMDE nos seus grandes números: principais resultados do survey nacional.....	4
1.1.1. As modalidades de descentralização.....	5
1.1.2. Indicadores de Processo: características da implementação e do funcionamento do programa.....	7
1.1.3. PMDE: Indicadores de desempenho.....	9
1.1.4. Indicadores de eficiência social: níveis de satisfação dos implementadores e beneficiários.....	12
1.2. A implementação do PMDE em estados e municípios selecionados: estudos de caso.....	14
1.2.1. Modalidades da descentralização: situações e padrões prevalentes nos estados.....	17
1.2.2. A inserção institucional do PMDE nas estruturas de apoio.....	21
1.2.3. Características do processo de implementação: alcances e limites.....	23
1.2.4. O desempenho do PMDE nos estados e municípios: êxitos e obstáculos.....	28
1.2.5. As dimensões da eficiência social do PMDE: opinião e avaliação dos implementadores e beneficiários.....	33
1.3. Observações finais.....	36
Gráficos e Quadros Selecionados - PMDE.....	41
<b>2 - Programação Apoio Tecnológico e TV Escola.....</b>	<b>47</b>
2.1. Os programas nos seus grandes números: principais resultados do survey nacional.....	51
2.1.1. As modalidades de descentralização.....	52
2.1.2. Indicadores de processo: características da implementação e do funcionamento dos programas.....	53
2.1.3. <i>Kit</i> e TV Escola: indicadores de desempenho.....	55
2.1.4. Indicadores de eficiência social: níveis de satisfação dos implementadores e beneficiários.....	63
2.2. A implementação do <i>kit</i> e TV escolas em estados e municípios: estudos de caso.....	63
2.2.1. As modalidades de descentralização.....	63
2.2.2. A inserção institucional dos programas nas estruturas de apoio.....	64
2.2.3. Características do processo de implementação: alcance e limites.....	65
2.2.4. O Desempenho dos Programas nos estados e municípios: êxitos e obstáculos.....	69

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

2.2.5. As dimensões da eficiência social dos programas: opiniões e avaliações dos implementadores e beneficiários.....	72
2.3. Observações finais.....	76
Quadros Selecionados [ <i>Kit</i> e TV Escolas).....	83
<b>3 - Programa Nacional de Alimentação Escolar.....</b>	<b>87</b>
3.1. O PNAE nos seus grandes números: principais resultados do survey nacional.....	91
3.1.1. As modalidades de descentralização.....	91
3.1.2. Indicadores de Processo: características da implementação e do funcionamento do programa.....	92
3.1.3. PNAE: Indicadores de desempenho.....	98
3.1.4. Indicadores de eficiência social: níveis de satisfação dos implementadores e beneficiários.....	104
3.2. A implementação do PNAE em estados e municípios selecionados: estudos de caso.....	110
3.2.1. Modalidades de descentralização.....	110
3.2.2. A inserção institucional do PNAE nas estruturas de apoio.....	111
3.2.3. Características do processo de implementação: alcance e limites.....	112
3.2.4. O desempenho do PNAE nos estados e municípios: êxitos e obstáculos.....	117
3.2.5. As dimensões da eficiência social do PNAE: opiniões e avaliações dos implementadores e beneficiários.....	121
3.3. Observações finais.....	124
Quadros Selecionados (PNAE).....	135
<b>Anexos.....</b>	<b>141</b>

# Apresentação

O objetivo central da pesquisa foi o de avaliar o processo de implementação e o desempenho de três programas federais descentralizados que o Ministério de Educação e do Desporto (MEC) oferece às redes públicas estaduais e municipais de ensino fundamental do país: o *Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE)*, os conjugados *Programas de Apoio Tecnológico (Kit Tecnológico) e TV Escola* e, finalmente, o *Programa Nacional de Alimentação Escolar ou Merenda Escolar (PNAE)*. A investigação realizada foi de âmbito nacional e desenvolveu medições quantitativas e estudos de casos (\*).

As informações foram coletadas entre os meses de abril e junho de 1997. A equipe científica, constituída por professores e pesquisadores da Unicamp, contou com o concurso de consultores, pesquisadores e auxiliares de pesquisa, envolvendo cerca de quarenta pessoas.

A ênfase da pesquisa está posta nas *dimensões institucionais* e na *dinâmica processual dos programas*, ou seja, o seu foco de interesse está diretamente direcionado para os processos de inovação e mudança organizacional estimulados pelos programas. Por isso, ao avahar a implementação desses últimos, privilegia os movimentos de descentralização, desconcentração funcional e autonomização decisória e gerencial que fortalecem as organizações localizadas nas extremidades operacionais do sistema público de ensino, as escolas e as administrações municipais. O desempenho dos programas não foi então avaliado em si mesmo, e sim na sua correspondência com aquelas características institucionais. É no campo mais geral da reformas das políticas públicas, portanto, que se inscrevem as preocupações, perguntas e hipóteses que balizaram o estudo aqui sintetizado.

## \*\*0 desenho da investigação

**Módulo Quantitativo.** Universo amostrai estratificado e estatisticamente representativo por Unidades da Federação, porte e dependência administrativa das escolas e tamanho do município. O survey nacional, realizado por meio de questionário dirigido a 5.084 diretores de escolas públicas municipais e estaduais de primeiro grau, alcançou uma elevada taxa de retorno: 3.193 diretores (62,8%).

**Módulo Qualitativo I.** Estudos de casos realizados em 66 escolas localizadas em 34 municípios\* dos seguintes estados da federação: Pará, Maranhão, Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás e Rio Grande do sul. Além de levantamentos documentais e observações, foram realizadas cerca de 700 entrevistas com as autoridades educacionais estaduais e municipais, agentes implementadores e principais beneficiários dos programas, cobrindo os seguintes tipos: Delegados de Ensino; Secretários Estaduais de Educação; técnicos estaduais responsáveis pelos programas; diretores de escolas estaduais; prefeitos municipais das 8 capitais e dos 26 municípios do interior; secretários municipais de educação; técnicos municipais responsáveis pelos programas; diretores de escolas municipais; técnicos das escolas; professores; merendeiras; alunos; pais de alunos; membros dos colegiados das escolas; membros dos conselhos municipais de educação e da merenda escolar.

**Módulo Qualitativo II.** Estudos de processos e procedimentos da operacionalização dos programas, realizados em 10 escolas localizadas na região metropolitana de São Paulo (8) e em Campinas, interior do mesmo estado (2).

\* ver relação no Anexo 2

# **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar**

## **A descentralização da política educacional.**

### **O legado institucional.**

A descentralização de programas federais para o ensino básico expressa uma diretriz central da atual política do MEC, tendo por objetivo, em última instância, a melhora da qualidade do ensino e da equidade da sua oferta, por meio de processos mais eficazes e eficientes. O movimento é recente. Em parte, isso se deve ao caráter já descentralizado, na estrutura federativa, da oferta educacional de ensino básico. Cumprindo funções concorrentes, são os estados e os municípios que respondem, respectivamente, por 70% e 30% das matrículas naquele nível de ensino. O gasto educacional com a educação básica também é financiado em 75% com recursos dos estados e municípios. Entretanto, apesar do seu caráter suplementar, por duas razões os recursos federais cumprem papel estratégico no apoio à educação básica. De um lado, financiam programas decisivos para o bom desempenho da educação e o bem-estar dos alunos, tais como livros didáticos, capacitação docente, alimentação escolar; transporte para alunos da zona rural e manutenção dos prédios. De outro, cumprem também papel estratégico para a correção dos grandes desequilíbrios e iniquidades entre regiões, estados e municípios, que afetam as suas capacidades relativas de oferecer educação de qualidade.

Até o início da década de 80, os principais programas desta natureza estavam fortemente centralizados em agências federais localizadas em Brasília, a Fundação de Apoio ao Estudante (FAE) e, substituindo-a, o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE), ambos pertencentes ao MEC. No caso da merenda, a FAE, além de deter todo o poder regulatório e normativo, executava totalmente o gasto, comprando e distribuindo toneladas de alimentos para mais de 30 milhões de escolares, em cerca de 5.000 municípios. Já a distribuição de recursos financeiros, por meio do FNDE, se fazia mediante seleção de projetos especiais negociados diretamente com estados ou municípios, procedimento tipicamente centralizador e permeável a práticas clientelistas.

A notória ineficiência de programas assim implementados, sistematicamente diagnosticada, expressava todo tipo de distorções, entre as quais a quase obrigatória utilização de alimentos formulados (e não naturais), além de cardápios pouco adequados aos hábitos alimentares regionais, no caso da merenda escolar; as inadequações entre a chegada dos bens e o calendário escolar, dada a morosidade dos processos de compra e distribuição, no caso dos livros didáticos; o clientelismo na alocação dos recursos e a quase impossibilidade de implementar procedimentos de acompanhamento e controle sobre os processos e seus resultados; os estímulos à irresponsabilidade das autoridades e funcionários locais frente aos programas.

Ainda entre as conseqüências negativas daqueles formatos centralizados, registre-se a fragilidade dos programas frente aos grupos de interesse: em geral capturados por interesses burocráticos e de empresas econômicas cartelizadas, tendiam a mostrar-se opacos, resistentes e insulados, inacessíveis tanto às opiniões dos usuários finais - os alunos e seus pais - quanto até mesmo a reais interesses econômicos dos integrantes da comunidade local.

Ensaio de descentralização foram feitos no passado, mas apenas em 1992 a FAE passou a implementar a estratégia de descentralização do programa da merenda escolar, que avançou muito lentamente até 1995. Neste último ano, já

## **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar**

sob o atual governo, a política do MEC conferiu plena importância à descentralização, redelinindo-a como eixo central da reforma educacional.

Os formatos centralizados não se restringiam ao topo da hierarquia federal. Também no plano hierárquico, decisório e funcional da prestação do serviço, o ensino fundamental organizou-se tradicionalmente segundo um padrão concentrado de poder, presente nas duas redes públicas, a municipal e a estadual. 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.

### **A herança inovadora e participativa recente**

ao se pode desconhecer as experiências e iniciativas locais, estaduais e municipais, de redesenho do ensino de primeiro grau que, desde a década passada, floresceram e se multiplicaram no país. Esta movimentação ocorreu na base do sistema e, mesmo não conseguindo alterar seus princípios e estruturas gerais, foi decisiva para a construção de alternativas, principalmente porque entre seus resultados houve inegáveis contribuições para a ampliação e diversificação das competências administrativas e gerenciais - se se quiser, *o fortalecimento das capacidades administrativas* - tanto das escolas quanto das administrações municipais.

#### ***outra e significativa contribuição***

Como se sabe, aquela movimentação esteve sempre associada ao processo de *participação social* que, desde então vem transformando os ambientes escolares. Em termos mais precisos, trata-se da construção, na comunidade escolar, de novas identidades, tramando-se aí um tecido social de natureza diversa, vertebrado tanto pelo associativismo militante das associações docentes e de representação funcional quanto e principalmente pela participação daquele outro ator coletivo tradicionalmente ausente e distante da comunidade escolar: os pais de alunos.

Este último processo é sabidamente lento e moroso, geralmente avançando sob condições quase sempre adversas, entre elas as nada desprezíveis resistências culturais e de comportamentos. Porém, tal reconhecimento não deve impedir que se verifique a patente e crescente "ocupação de espaço" que vem se dando por parte de associações de pais e mestres nas tarefas de apoio e auxílio à gestão escolar.

No mesmo movimento, os programas governamentais novos têm cada vez mais incluído a participação desses novos atores nos seus sistemas decisórios e de controle internos. E verdade que aqui também repete-se o conhecido padrão no qual o Estado, por meio das políticas públicas, estimula sua emergência, conferindo-lhes tal fisionomia que, muitas vezes, aparecem como sua criatura. Mas seguramente, aqui tanto quanto na maior parte das vezes, a

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

ação do Estado é de estímulo, muito mais que de criação: afeta e reforça tendências subterrâneas, concorrendo para a formação do novo *capital social*<sup>1</sup> que, mais à frente, emergirá como energia da inovação institucional e base de sustentação das novas formas de "bom governo" que se instauram nas organizações reformadas.

É sobre essa paradoxal combinação de formatos institucionais resistentes à mudança e de fortes impulsos de mudança, afetando a capacidade administrativa e participativa das redes de ensino fundamental, que se veio apoiar, desde 1995, a política de descentralização do programas federais dirigidos àquele nível de ensino.

### Os programas no contexto da atual política de descentralização do ensino fundamental

Desde 1995, o sistema público de ensino fundamental vem experimentando forte inflexão no sentido da *descentralização federativa* e da *desconcentração funcional e gerencial* das suas estruturas organizacionais.

No âmbito federal e por iniciativa do MEC, quatro conjuntos de medidas foram encaminhados: no plano pedagógico, a definição de um quadro referencial para os conteúdos do ensino, por meio dos *Parâmetros Curriculares*(\*\*); na dimensão dos recursos e gastos, a alteração da *lei do financiamento educacional*(\*\*), por meio de um novo sistema de transferências intergovernamentais fortemente indutor da municipalização; no plano das ações federais de regulação e supervisão do ensino, a montagem e dinamização do *sistema de estatísticas e de avaliações educacionais*, agora sistematizado para os três níveis de ensino; finalmente, a *radicalização da política de descentralização dos programas federais que apóiam o ensino fundamental*, especialmente o de reforço financeiro das escolas, o da merenda escolar e o de capacitação docente.

\*\* 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 estaduais e municipais.

A experiência de descentralização já acumulada com esses programas é o objeto da pesquisa que aqui se apresenta.

1. Usamos aqui o conceito de *capital social* de Robert Putnam, que remete a características de "sociedades civis" robustas, redes e tramas sociais capazes de estabelecer os fundamentos do desenvolvimento econômico e simultaneamente de *local governance*. V. Putnam, R. (1993) - *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press: Princeton, NJ.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

\*\*\* D sistema de partilha federativo no financiamento do ensino fundamental foi fortemente alterado pela Lei de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Pela nova legislação, que começa a ser implementada em janeiro de 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\$ 31 5,00 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 de redução das desigualdades intere 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 recursos, aos seus estados, caso não ampliem matrículas.

\*\*\* A recuperação da produção das estatísticas educacionais e a organização e implantação do Sistema Nacional de Avaliações Educacionais balizam a política do MEC de consolidar, no país, a sistemática de controles, supervisão e avaliação do desempenho dos três níveis de ensino.

### Os processos de descentralização de programas:

#### condições, alcances e obstáculos

Processos de descentralização educacional tendem a enfrentar, no Brasil, diferentes tipos de dificuldades: dimensões agigantadas e heterogeneidade da rede; frágeis capacidades administrativas e de gestão dos municípios e das escolas; falhas na circulação da informação; fortes tradições e estilos de gestão marcados pelo centralismo dos executivos estaduais e municipais; insuficiente capacitação para as funções descentralizadas etc.

Por sua vez, as próprias medidas implementadas apóiam-se em sistemas de informação, capacitação, supervisão e controles cuja eficácia tende a variar segundo aquelas diferenças e obstáculos. A descentralização da merenda escolar, por exemplo, mesmo quando já tenha atingido quatro quintos dos municípios brasileiros, enfrenta recorrentes problemas, principalmente os relacionados a insolvências dos municípios e inadequados procedimentos de prestação de contas. Contribuem para tal estado de coisas duas outras características, já referidas: de um lado, em matéria de gestão, a passividade tradicional das unidades escolares, que se ressentem da falta de iniciativa, capacidade gerencial, recursos humanos qualificados e cultura interna adequadas para gerir recursos; de outro, a modesta tradição doméstica em matéria de participação social ligada a programas governamentais, sendo ainda uma minoria as escolas e os municípios que contam com associações e conselhos efetivamente atuantes.

Mas as características organizacionais e institucionais das escolas e municípios distinguem-se também em função de outras variáveis, entre as quais a acentuada heterogeneidade econômica e social do país, que diferencia fortemente as regiões, os estados e os municípios entre si. Em relação a estes últimos, são também muito desiguais e

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

desequilibradas as suas capacidades gerenciais e de recursos humanos e financeiros, mesmo quando reconhecidamente a reforma tributária de 1988 tenha reforçado as finanças municipais. Entretanto, perversos estímulos daquela mesma reforma provocaram a criação de mais de mil municípios desde 1988, a maioria dos quais não conta com nenhuma base financeira própria, sendo absolutos seus graus de dependência em relação às outras esferas de governo.

Assim, tendem a variar acentuadamente tanto os condicionantes quanto os processos concretos por meio dos quais a descentralização vem se processando. *Variam as modalidades de descentralização*, ou seja, as diferentes composições entre esferas de governo e as redes próprias de ensino. *Variam os ambientes institucionais* em que se apóiam os programas descentralizados. *Variam enfim os programas entre si*, quanto a formas e processos de gestão. Em outras palavras, o maior ou menor sucesso da descentralização dos programas educacionais está correlacionado a tais complexos conjuntos de condições e ambientes.

Entretanto, como se sabe, esses efeitos inter-relacionados não se dão de modo automático, uma vez que sobre eles também incidem a ação e a vontade dos agentes, determinando a maior ou menor *capacidade da política* em reduzir os impactos de fatores estruturais negativos ou magnificar os efeitos de fatores positivos que interferem nos programas e na consecução dos objetivos da descentralização. O conhecimento sistemático desses fatores e dos modos particulares com que afetam os resultados consistiu no objetivo principal da avaliação dos programas.

### As modalidades de descentralização

A descentralização dos programas educacionais federais não se reduz à mera transferência de recursos. A sua concepção mais ampla, presente nos novos desenhos dos programas, envolve a redefinição dos papéis dos três níveis de governo, reservando ao Executivo federal funções regulatórias e normativas e simultaneamente reforçando sua ação redistributiva. Assim, o processo de descentralização inscreve-se na política mais ampla de alteração e reordenamento da matriz de partilha de competências entre os entes federados em matéria de ensino básico: aponta para a *municipalização* como o seu objetivo central, mesmo quando a *estadualização* também venha ocorrendo.

*A autonomização da unidade escolar* e o *reforço da participação social* constituem as outras dimensões da atual política de descentralização. Com efeito, na linha inaugurada pela experimentação dos anos 80, os programas federais têm estimulado, inserindo-os mesmo como requisitos, os Conselhos Municipais e principalmente as Associações de Pais e Mestres, em geral apontando estas últimas como o órgão preferido para a transferência dos recursos monetários e da competência para a sua execução. Em outros termos, a *descentralização* e a *desconcentração* decisórias e gerenciais da política educacional vêm ganhando posição central entre as metas de reorganização da área, concebidas como condições da melhora da qualidade do ensino.

A pesquisa aqui apresentada evitou tratar abstratamente o processo de descentralização, buscando captar as variantes por meio das quais vem sendo realizado assim como os resultados que a ele podem ser associados. Essas *modalidades*

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

*de descentralização* expressam-se mediante a combinação entre os processos de descentralização<sup>2</sup> e as formas de articulação entre níveis de governo e as unidades escolares, a *desconcentração funcional* estando entre suas possibilidades mais inovadoras. Fixando a função de execução do gasto (e a unidade executora responsável) como indicativa do ponto mais longínquo (em relação ao centro) atingido pelo processo de transferência de recursos e delegação de funções, pode-se dizer que, no caso dos programas observados, a política do MEC se dá por meio de um desses três processos, ou da sua combinação:

- a **estadualização**: a transferência se dá da União para os estados, a Secretaria Estadual sendo Convenente e Executora do(s) programa(s) em questão.
- a **municipalização**: a transferência se dá da União para os municípios, a Prefeitura Municipal sendo Convenente (ou Subconvenente) e Executora de programas para as escolas de sua rede e eventualmente também para as escolas estaduais localizadas no município.
- a **autonomização das escolas**: a escola (a sua Unidade Executora, constituída por um de seus órgãos colegiados) é a unidade última do processo de transferência: define prioridades, recebe e gere os recursos e presta contas do gasto. Do ponto de vista da rede hierárquica em que se insere a escola, esse processo significa a desconcentração de funções para a ponta do sistema (descentralização funcional).

Implantados ao longo da estrutura federativa e plasmando-se nas redes escolares, os três tipos de processo conformam diferentes *situações de descentralização*, ou seja, diferentes modalidades de gestão descentralizada dos programas. No quadro abaixo, são apresentados os oito tipos teoricamente possíveis de *modalidades de gestão descentralizada*, construídos para captar as diferentes situações e seus significados federativos e funcionais:

. O convênio é o instrumento da relação entre governos, denominados então *convelientes*, e a Unidade Executora é o órgão destinado a receber e a gerir os recursos financeiros.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Modalidades de Gestão Descentralizada		
Descentralização por Estadualização	Descentralização por Municipalização	Descentralização Federativa e Autonomização Escolar
<p>1. Estadualizado simples (Federativo simples)</p> <p>União (MEC/FNDE) - Estado Conveniente: Estado Executor: Estado Atendimento: Escolas Estaduais</p>	<p>2. Municipalista Simples</p> <p>União (MEC/FNDE)- Município Conveniente: Prefeitura Executor: Prefeitura Atendimento: Escolas Municipais</p>	<p>5. Estadualizado Funcional (Federativo funcional)</p> <p>União (MEC/FNDE) - Estado - Esc. Estadual Conveniente: Estado Executor: Escolas Estaduais Atendimento: Escolas Estaduais</p>
	<p>3. Semi-Municipalista</p> <p>União (MEC/FNDE)- Estado -Município Conveniente: Estado Sub.Conveniente: Prefeitura Executor: Prefeitura Atendimento: Escolas Municipais</p>	<p>6. Estadualizado Federativo Funcional (Estadualização radical com autonomização escolar)</p> <p>União(MEC/FNDE)-Estado-Esc.Est e Munic. Conveniente: Estado Executor:Escolas Munic. e Estaduais Atendimento: Escolas Municipais e Estaduais</p>
	<p>4. Semi- Municipalista Federativo Funcional</p> <p>União (MEC /FNDE) - Estado - Município - Esc. Est. e Munic. Conveniente: Estado Sub. Conveniente: Prefeitura Executor: Prefeitura Atendimento: Escolas Municipais e Estaduais</p>	<p>7. Municipalista Funcional</p> <p>União(MEC/FNDE) - Município - Esc. Municipal Conveniente: Prefeitura Executor: Escolas Municipais Atendimento: Escolas Municipais</p>
		<p>8. Municipalista Federativo Funcional (Municipalização Radical com Autonomização Escolar)</p> <p>União (MEC/FNDE) - Município - Esc.Est. e Munic. Conveniente: Prefeitura Executor:Escolas Munic. e Estaduais Atendimento: Escolas Municipais e Estaduais</p>

Como se verá, outras variantes muito próximas dessas modalidades foram encontradas em um ou outro programa, nos estudos de caso realizados.

**Uma observação final sobre o *survey* nacional  
e os estudos de caso**

As informações foram coletadas entre os meses de abril e maio de 1997. Entretanto, muitas das questões propostas, especialmente as dedicadas à avaliação do desempenho do PMDE e, em parte, da merenda escolar, referem-se ao ano de 1996, já que certos processos não haviam ainda ocorrido - ou apenas se iniciavam - nos primeiros meses do ano letivo de 1997.

É bom que se tenha em mente que foi o diretor o agente informante do *Questionário para Diretores*, instrumento pelo qual se realizou o *survey* nacional. Na unidade escolar, é ele, sem dúvida, quem reúne as melhores condições de informação sobre o conjunto da vida escolar, além do papel estratégico que desempenha na introdução de inovações. Mas é sempre por meio da sua visão e filtros que as informações fluem, inclusive as referentes à opinião de outros integrantes da escola. Por exemplo, o grau de satisfação dos alunos a respeito dos programas expressa a opinião dos diretores sobre o que acham os alunos da sua escola e assim deve ser lido.

Já nos estudos de caso todos os agentes implementadores e beneficiários dos programas foram entrevistados, incluindo alunos e pais de alunos. Aqui, então, trabalhamos com opiniões e avaliações diretas dos agentes. Embora não generalizáveis, por originarem-se de estudos de caso, retratam entretanto situações típicas e exemplares que, eventualmente, deixam entrever tendências.

Os resultados das avaliações foram apresentados individualmente para cada programa, nos três capítulos que compõem o volume. Em cada um, após uma rápida apresentação do desenho e objetivos do programa, são expostos os dados obtidos com o *survey* nacional, seguidos da seção em que são apresentadas as principais evidências encontradas nos estudos de caso.

Além dos quadros e gráficos apresentados ao longo do texto, um pequeno anexo estatístico, contendo cerca de dez quadros ou gráficos, acompanha cada um dos capítulos. Dada a extensão da informação estatística, abrangendo quase mil tabelas e quadros, optou-se, neste relato sumário, por apresentar apenas um pequeno grupo, referente aos aspectos comentados no texto. As informações completas podem ser encontradas nos documentos de referências da investigação, registrados no Anexo 3 deste volume.



Programa de Manutenção do Ensino Fundamental

O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - PMDE, conhecido também como *Dinheiro na Escola*, é um programa federal implementado desde 1995 pelo MEC - Ministério da Educação e do Desporto, por meio do FNDE - Fundo Nacional do Desenvolvimento do Ensino, e dirigido, por critérios universais e redistributivistas, às redes municipais e estaduais de ensino fundamental, com o *triplo objetivo de descentralizar a execução de recursos federais, reforçar a autonomia gerencial e a participação social das unidades escolares e, finalmente, contribuir para a melhora da infra-estrutura física e pedagógica das escolas.*

Os dois primeiros objetivos cumprem-se na medida em que o PMDE expressa uma decisiva descentralização do gasto federal e o reforço da autonomia gerencial e do capital social das escolas nos processos decisórios internos. Em outros termos, financiado e administrado, no plano federal, pelo FNDE, o PMDE fundamenta-se em uma particular concepção de descentralização. Além de *descentralizar*, na estrutura da Federação, a execução de recursos da União, transfere a execução do gasto para o órgão colegiado da escola - que opera então como Unidade Executora (UEX) do programa. Dessa forma, a gestão de recursos financeiros, função tradicionalmente localizada no vértice das estruturas organizacionais das redes municipais ou estaduais de ensino, desloca-se para a unidade escolar, caracterizando a *desconcentração decisória e funcional.*

E verdade, entretanto, que esta modalidade de descentralização participativa não se implementou totalmente até 1996, já que muitas escolas municipais e estaduais não possuíam uma associação daquele tipo ou possuíam órgãos ainda não registrados em cartório como entidade jurídica sem fins lucrativos. Flexibilizando-se frente a tal situação, as regras do PMDE permitiram, em 1995 e em 1996, duas alternativas que afinal se impuseram de fato: ou os recursos foram enviados às escolas sob a forma de adiantamentos - genericamente, Suprimentos de Fundos - ou foram executados pelo órgão conveniente (secretarias estaduais ou prefeituras municipais) que, então, destinou a cada escola materiais e serviços proporcionais aos recursos devidos. Como se pode perceber, essas alternativas envolvem formas acentuadas de descentralização, desconcentração e de autonomização das escolas. A partir de 1997, apenas a primeira delas foi permitida, as exceções cabendo tão-somente a escolas pequenas', deixando de receber os recursos as que não tivessem registrado suas UEX no prazo determinado pelo MEC.

1. Várias alterações foram introduzidas em 1997, nas definições e sistemática do PMDE. Além de restringir o programa a escolas com mais de 20 alunos, a principal alteração determinava que apenas escolas dotadas legalmente de UEX poderiam receber os recursos do programa. Dessa forma, suprimiu-se a possibilidade de estados e prefeituras executarem o gasto. Deveriam cumprir tal

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Para cumprir o terceiro objetivo, o PMDE mobilizou em cada ano aproximadamente um quarto dos recursos do FNDE<sup>2</sup>, prevendo que fossem aplicados, pelas escolas ou respectivos executores, em pequenas despesas com a melhora das instalações físicas - manutenção e conservação do prédio escolar-, aquisição de material de consumo e didático-pedagógico, atividades de capacitação, aperfeiçoamento e avaliação da aprendizagem e o incremento de projetos pedagógicos próprios. Despesas de capital só foram liberadas em 1997<sup>3</sup>. Dadas as suas definições de abrangência e clientela, o PMDE é um *programa universal* e, nesse particular, afastou-se das formas clientelísticas anteriores de distribuição deste tipo de recurso. Com efeito, dirige-se igualmente a todas as escolas públicas de ensino fundamental, destinando a cada uma um *valor definido segundo critério também universalista, aliado a um mecanismo redistributivista* que beneficia regiões e municípios mais pobres. O valor transferido a cada escola é calculado em base a um *per capita* por aluno que cresce segundo o porte das escolas, nas regiões mais pobres onde estão localizadas e, independentemente da região, nos municípios atingidos pela Comunidade Solidária<sup>4</sup>. Em 1996, o programa havia abrangido 167.770 escolas de todo o país; em 1997, tendo se restringido a escolas com mais de vinte alunos, abrangeu cerca de 105.298 unidades escolares.

Este capítulo apresenta, de forma resumida, as principais informações coletadas pela Pesquisa *Avaliação da Descentralização dos Recursos do FNDE e da Merenda Escolar*, realizada durante o ano de 1997 pelo INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, através do NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP.

### 1.1. O PMDE nos seus grandes números: principais resultados do *survey* nacional

Seguramente, o PMDE será registrado como um dos programas sociais recentes de maior sucesso, se medido em termos do ritmo e da abrangência da implementação. Em um prazo bastante curto - menos de dois anos, quando os dados aqui apresentados foram coletados - demonstrava uma excepcional combinação de impactos provavelmente de tipo sinérgico e auto-estimulantes:

- exigência as escolas com 200 alunos e mais localizadas nas três regiões mais pobres (NO, NE e CO) e as escolas com 150 alunos e mais das regiões mais desenvolvidas (SE e S) e do Distrito Federal. No caso das escolas pequenas, além de ser aberta a alternativa da associação de várias escolas numa única UEx que as representasse, possibilitou-se que as prefeituras municipais e secretarias estaduais ainda executassem o gasto, sempre que a conta aberta especificamente para o programa fosse movimentada em pelo prefeito municipal e pelo responsável pela Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente.
- Em 1996, o FNDE transferiu, via PMDE, recursos no montante de R\$ 259.747.900,00. Em 1997, estima-se que as transferências tenham sido da ordem de R\$ R\$ 275.306.880,00.
- Nos dois primeiros anos, o recurso poderia ser utilizado apenas na rubrica de despesas de custeio, uma vez que a Lei de Diretrizes Orçamentárias impedia o repasse para despesas de capital para qualquer organismo que não se constituísse em unidade orçamentária, como é o caso das escolas. Desde 1997, todas as escolas com mais de 100 alunos podem aplicar recursos em despesas de capital. As proporções da aplicação nas duas categorias de despesa são determinadas pela legislação e variam segundo o porte da escola e as regiões.
- Os recursos variam de R\$ 500,00 em escolas de 21 alunos ou mais - R\$ 600,00 nas regiões e municípios mais pobres - a R\$ 14.500,00 nas escolas com mais de dois mil alunos - R\$19.000,00 nas regiões e municípios mais pobres. Entre esses extremos, diferenciam-se internamente seis outras faixas de tamanho de escolas e os correspondentes valores a elas destinados.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

altos índices de cobertura;

- estímulos fortes à autonomização gerencial das escolas, por efeito próprio e por reforçar ou intensificar uma modificação das relações de provisão de recurso entre as administrações municipais e estaduais e as respectivas unidades escolares;
- grande legitimidade e aceitação, decorrentes de crescente apoio e adesão dos implementadores - condição, como se sabe, decisivamente crucial para o sucesso de qualquer política pública.

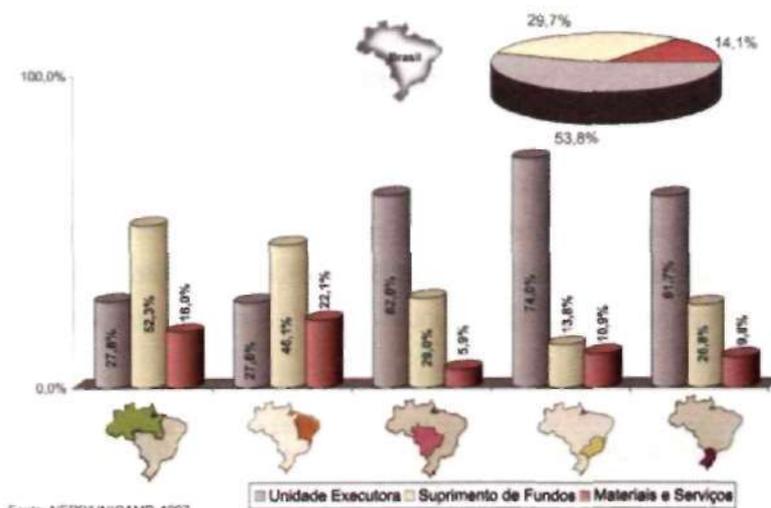
ão por acaso, então, pode-se arrolar entre seus êxitos tanto o rápido aumento da capacidade das unidades escolares em gastar adequadamente os recursos, quanto a coerência entre o destino dos gastos realizados e suas próprias regras e objetivos.

Os resultados quantitativos apresentados nesta seção resultam do processamento da informação coletada do *Questionário para Diretores*, aplicado em todo o país nos meses de abril e maio de 1997, no Módulo 1 da referida pesquisa.

### 1.1.1. As modalidades de descentralização

Quando se examinam as modalidades de descentralização do programa nas escolas públicas urbanas do país, verifica-se a formidável predominância das formas mais radicais de descentralização e autonomização gerencial das escolas. *De fato, já no segundo ano de operação do programa, mais de três quartos das unidades escolares enquadravam-se nas duas modalidades mais descentralizadas de recebimento e gerenciamento dos recursos por parte da unidades escolares.* E o que mostra o Gráfico 1.1.

**Gráfico 1.1**  
**PMDE: Modalidades de descentralização**  
Brasil e Regiões -1996



Fonte: NEPP/UNICAMP, 1997.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Além de 54% das escolas que receberam os recursos sob a modalidade mais acentuada de descentralização do programa - aquela em que a própria escola executa o gasto, recebendo e gerindo recursos por meio de sua UEx - , outros 30% também executaram gasto, ainda que sob a forma de Suprimento de Fundos ou outros tipos de adiantamentos. Portanto, em 1996 já se havia generalizado para 83% das escolas a forma inédita introduzida pelo PMDE, de gestão autônoma de recursos por parte da unidade escolar. Apenas 14% das escolas participaram do programa sob uma modalidade fraca e passiva de descentralização, os seus recursos permanecendo inteiramente na esfera administrativa superior. Veja-se o Quadro 1.1.

**Quadro 1.1**

PMDE. Modalidades de Descentralização segundo as formas de recebimento dos benefícios, por dependência administrativa, porte de escola e porte de município

Brasil, 1996

% de escolas urbanas

Categorias de Escolas	Formas de recebimento dos benefícios		
	Unidade Executora	Suprimento de Fundos	Materiais e Serviços
Escolas estaduais	65,6	29,5	3,1
Escolas 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
<b>Total das escolas</b>	<b>53,8</b>	<b>29,7</b>	<b>14,1</b>

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

A generalização do processo de descentralização não se fez de modo homogêneo. Segundo as evidências disponíveis, a preponderância das duas formas mais descentralizadas verificou-se nas três regiões mais ricas do país, nas escolas grandes e médias (embora também presentes na maioria das pequenas das regiões mais desenvolvidas) e na quase totalidade das escolas estaduais<sup>5</sup>.

Para além do êxito do cumprimento do objetivo e das metas, chama a atenção a rapidez com que, seguramente sob impacto deste programa, se espalhou esta forte inovação nas redes educacionais públicas do país - sabidamente carentes de tradição na execução autônoma de funções gerenciais. Como se sabe, embora conhecida, a gerência de recursos por parte das escolas fora experimentada até então de modo localizado e apenas em alguns poucos estados e municípios do país.

5. O porte do município praticamente não altera a ordem de importância das proporções em que se distribuem as modalidades de descentralização no conjunto das escolas, embora nas regiões Norte e Nordeste o repasse de recursos via Suprimento de Fundos predomine nos três tipos de municípios.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### 1.1.2. Indicadores de Processo: características da implementação e do funcionamento do programa

Alguns indicadores atestam a qualidade do processo de implementação e a natureza das dificuldades encontradas.

#### *Recursos humanos e sistemas de informação e capacitação*

- *Circulação de informações.* O programa apresentou resultados satisfatórios, principalmente entre as escolas que executaram os recursos por meio das suas UEx ou via Suprimento de Fundos. 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 que lhes tocariam .

*Sistema de capacitação.* A implementação do programa assentou-se também em um competente sistema, se medido, por exemplo, em termos de cobertura das escolas que executaram os recursos por meio de suas UEx. Assim:

Entre as escolas que executaram *recursos* por meio das suas UEx:

- 83,5% receberam capacitação sobre a documentação para cadastramento da Unidade Executora
- 86,7% receberam informações sobre as formas de aplicação do recursos.
- 83,7% receberam informações sobre o processo de compras e contratação de serviços.
- 85,1 % receberam capacitação sobre a prestação de contas.
- 77,9% receberam informações sobre os objetivos do programas.

Aqui também é possível verificar que nem a circulação das informações nem as ações de capacitação ocorreram homogeneamente entre as diferentes modalidades de descentralização de recursos do PMDE: enquanto 79% das escolas que executavam os recursos financeiros, nas duas modalidades mais descentralizadas, afirmaram ter recebido informações sobre os objetivos do programa, o mesmo se deu em apenas 64% das que recebiam bens e serviços por meio das prefeituras e secretarias.

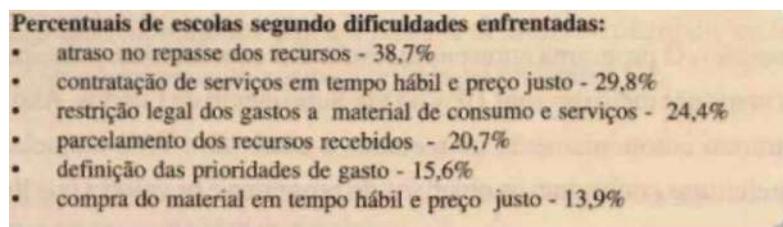
Nem sempre, também, a capacitação recebida parece ter se dado segundo a expectativa de qualidade dos agentes, já que apenas 50% dos diretores avaliaram-na como "plenamente suficiente". É provável, portanto, que determinadas dificuldades enfrentadas pelas escolas para implementar o programa tenham decorrido das deficiências de capacitação.

6. Deve-se registrar que 13% dos diretores de escolas que executaram os recursos através de suas UEx ou via Suprimento de Fundos afirmaram desconhecer o valor destinado e recebido por suas escolas. Chama a atenção o fato de que aquele percentual deveu-se principalmente à participação das escolas estaduais e das escolas grandes.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e do merenda escolar

### *Principais obstáculos enfrentados no processo de implementação*

Apesar dos êxitos registrados, as escolas enfrentaram problemas típicos de implementação, quando executaram o PMDE. O *box* mostra, segundo os percentuais de escolas que os registraram, os obstáculos mais freqüentemente indicados pelos diretores de escolas que receberam o recurso e operaram o gasto:



Como se pode verificar, foram assinalados principalmente *fatores externos* às escolas, tais como os de *timing* - relacionados com atraso da chegada dos recursos e restrições dos prazos permitidos à sua execução - e de desenho do programa - por exemplo, os 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, há um outro conjunto de dificuldades bastante relacionado com deficiências da capacitação específica para a operacionalização do PMDE:

Quadro 1.2

PMDE. Indicadores de processo. Deficiências de capacitação: dificuldades e dúvidas enfrentadas por escolas que executaram gasto, por dependência administrativa, porte da escola e porte do município

Brasil e Regiões, 1997

Obstáculos enfrentados	Brasil		Regiões					Dependência Administrativa		Porte da Escola			Porte do Município		
	N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P		
Dificuldades na prestação de contas															
• Escolas que executam recursos (via UExs).	37,7	24,6	14,9	47,2	49,2	48,6	40,7	27,9	43,3	34,0	28,1	35,2	37,5	41,6	
• Escolas cujos recursos foram via Suprimento de Fundos	14,7	15,6	11,2	21,2	14,5	26,7	16,1	11,8	13,4	16,2	13,4	12,7	16,2	18,4	
Dúvidas sobre procedimentos															
• Compras e contratação de serviços	70,3	55,8	66,7	67,2	76,7	76,7	70,2	70,8	70,9	74,0	59,0	71,3	59,6	75,7	
• Formas de aplicação de recursos	67,9	48,7	68,0	67,0	73,1	68,0	66,9	70,7	73,1	64,4	60,8	73,3	53,8	68,8	
• Prestação de contas	63,0	59,9	51,6	60,8	76,8	62,7	62,8	63,6	66,6	59,2	61,5	60,7	57,3	70,0	
• Documentação para cadastramento da	55,1	48,1	62,3	48,0	58,0	36,5	54,3	57,3	60,7	48,4	54,9	50,8	60,3	58,1	

Fonte: NEPP/UNICAMR Pesquisa Descentralização de Programas do MEC • Ensino Fundamental, 1997.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

de se supor, dado o êxito de desempenho do programa, que tais deficiências tenham sido superadas por iniciativas variadas das escolas e dos administradores.

### 1.1.3. PMDE: Indicadores de desempenho

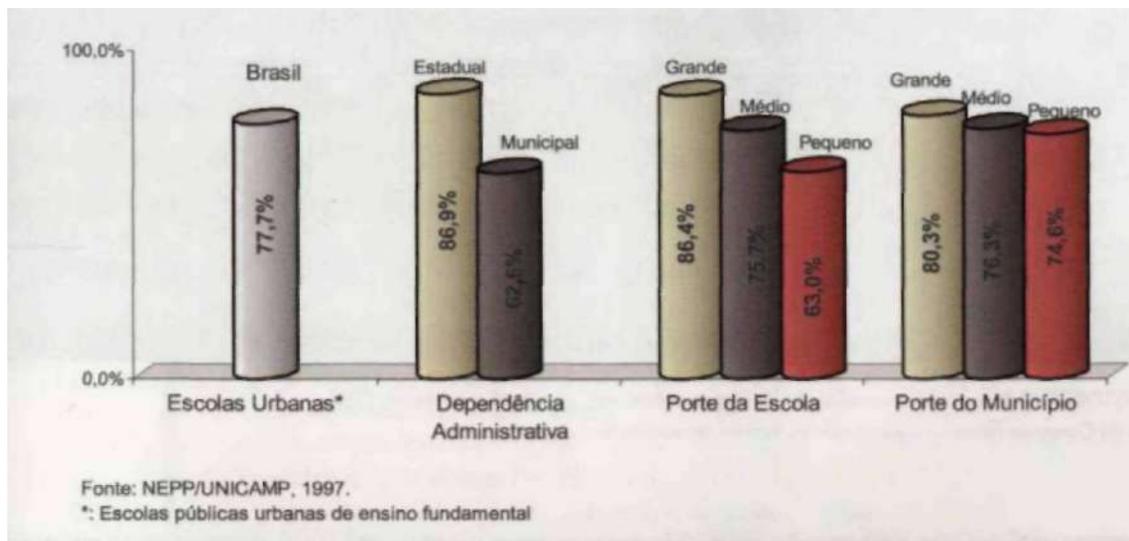
Os indicadores quantitativos e qualitativos do desempenho do PMDE comprovam tanto o êxito da sua implantação quanto a heterogeneidade com que se manifestam em distintos grupos de escolas.

#### Cobertura

O PMDE apresentou uma alta cobertura nos seus dois primeiros anos de funcionamento, embora não tivesse ainda atingido a sua meta universal de transferir recursos para a totalidade das escolas públicas de primeiro grau.

#### Gráfico 1.2

**PMDE:** Cobertura do programa por dependência administrativa, porte da escola e porte do município  
Brasil- 1996



O gráfico 1.2 mostra também que a cobertura do programa não foi homogênea, sendo maior do que a média nacional nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, nas redes estaduais e nas escolas grandes e médias. Por sua vez, as regiões Norte e Nordeste, as escolas municipais e as escolas pequenas apresentam os piores indicadores de cobertura.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### *Indicadores de eficácia e efetividade*

Além das medidas de cobertura, dois outros indicadores de desempenho expõem dimensões qualitativas importantes dos resultados alcançados pelo programa: o conteúdo adequado do gasto e a aprendizagem institucional ocorrida.

- **Adequação do gasto.** As informações disponíveis revelam que *as escolas diversificaram razoavelmente a pauta de gastos*, embora tenham provavelmente incorrido em contradição com as determinações legais do programas.

Verificou-se, por exemplo, que na grande maioria das unidades escolares que executaram diretamente os recursos, seja por meio de suas UEx ou via Suprimento de Fundos, o componente do gasto mais assinalado pelas escolas foi o de Material de Consumo (82%). Entretanto, a variedade de despesas abrangeu quase toda a gama de necessidades de manutenção e funcionamento das escolas: Manutenção do Prédio (68%), Material Didático (63%), Mobiliário e Equipamento (61 %) e, finalmente, Capacitação e Atividades Pedagógicas, com percentual bastante inferior (24%).

Quadro 1.3

PMDE. Indicadores de desempenho. Gasto das escolas segundo os principais itens indicados pelo diretor, por dependência administrativa, porte de escola e porte de município

Brasil e Regiões, 1997

Itens de gosto	Brasil	Regiões					Dependência Administrativa		Porte do Escola			% de escolas urbanas Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
		Material de consumo <sup>1</sup>	81,7	81,7	82,4	87,8	80,0	80,9	85,3	73,9	83,8	81,1	76,9	81,1
Manutenção do i	67,5	72,2	72,6	76,5	60,1	67,9	75,5	50,3	73,6	65,6	54,8	70,7	69,4	61,1
Material didático	62,7	54,1	43,1	75,0	76,9	64,1	65,5	56,6	70,2	57,6	53,9	63,6	63,8	60,8
Mobiliário e equipa- mento	60,8	62,2	61,7	60,7	65,4	48,8	70,2	40,6	71,2	57,3	39,6	62,1	62,9	57,2
Capacitação e ativida- des pedagógicas	24,2	26,9	20,2	30,9	29,2	15,8	24,7	23,2	28,5	21,0	19,8	23,8	25,5	23,9

Fonte: NEPP/UNICAMP Pesquisa Descen/ro/ização de Programos do MEC • Ensino Fundamental, 1997.

(1) Material de Consumo refere-se aqui o *material* escolar, de secretaria e de limpeza,

É interessante verificar que, embora não permitido pelas normas vigentes até 1996, ocorreu gasto em mobiliário e equipamento em 61 % das escolas.

- **Prestação de contas e aprendizagem institucional** Diferentemente de programas que visam a metas "externas" ao processo de implementação, no caso do PMDE os procedimentos constituem também seus resultados. Ou seja, sendo um programa de apoio financeiro, entre os seus indicadores de desempenho estão as próprias operações de execução e de prestação de contas. No caso desta última, o indicador indireto de qualidade selecionado foi a

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

*capacidade da escola de executar a prestação de contas em tempo adequado.* As informações coletadas pela pesquisa retratam uma situação bastante favorável, a respeito, o que pode se verificar pelo Quadro 1.4.

Quadro 1.4

PMDE. Indicadores de desempenho. Percentual de escolas urbanas que prestaram contas dos recursos no período estipulado, segundo a dependência administrativa, porte da escola e porte do município  
Brasil e Regiões, 1997

Prestação de contas	% de escolas urbanas														
	Brasil		Regiões					Dependência Administrativa			Porte da Escola		Porte do Município		
	N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	G	M	P			
Prestaram contas em tempo adequado	84,7	72,9	79,3	86,5	89,7	88,5	88,5	70,6	88,1	82,7	77,2	84,1	84,3	85,9	

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

Mais de três quartos das escolas prestaram contas no período estipulado. Pode-se verificar, porém, que esse desempenho se dá de forma desigual, em termos regionais, em detrimento das regiões Norte e Nordeste. Também há diferenças entre as redes e porte de escola, o desempenho final sendo menos favorável para as escolas municipais e as escolas pequenas.

Apesar da boa capacidade de gestão de recursos, expressa pelo indicador acima, as escolas enfrentaram dificuldades específicas na prestação de contas, mais as que executaram autonomamente os recursos do que aquelas os executaram mediante Suprimentos de Fundos. Em outras palavras, 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:*

Percentuais de escolas por tipo de dificuldade da prestação de contas:

- obtenção de extrato bancário - 30,6%
- preenchimento do anexo - 26,6%
- conciliação bancária - 19,7%
- elaboração do parecer da UEx - 17%
- obtenção de comprovante de devolução do saldo - 11,7%

**Nível de aprendizagem institucional.** O PMDE constitui, como já se sublinhou, uma inovação institucional de monta na rotina da vida escolar, até então condenada à total submissão e dependência. Por isso mesmo se supõe que, enquanto organização, a unidade escolar foi exposta a procedimentos gerenciais e financeiros inéditos, que desafiaram sua capacidade de aprender e de realizar. Ora, as evidências mostraram que:

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- 82,8% dos diretores estimam que depois da primeira experiência ficou mais fácil gerir recursos financeiros.
- 81,1% dos dos diretores acham que o que se aprendeu com o programa pode ser aproveitado em outras experiências inovadoras.

Em outros termos, *mais de três quartos das escolas saíram mais capazes do processo e por isso mesmo puderam enfrentar com mais facilidade a segunda rodada do programa, no ano seguinte, além do que podem capitalizar a maior experiência gestonaria em situações semelhantes.*

### 1.1.4. Indicadores de eficiência social: níveis de satisfação dos implementadores e beneficiários

Duas dimensões de eficiência social do programa foram avaliadas: *o grau de satisfação dos agentes e a participação da comunidade escolar.* Vejamos os principais resultados.

- **A avaliação do PMDE por parte dos diretores** escolar\*. O PMDE contou com ampla base de apoio, na sua implementação, expressa pela opinião dos diretores fortemente favorável à sua concepção, à oportunidade da sua implementação e à sua importância para o reforço da autonomia das escolas. É o que revelam os indicadores de eficiência social registrados no Quadro 1.5.

Quadro 1.5

PMDE. Indicadores de eficiência social. Opiniões e avaliações dos diretores, segundo a dependência administrativa, porte de escola e porte de município

Brasil e Regiões, 1997

Opiniões e avaliações dos diretores	% de escolas urbanas															
	Brasil		Regiões					Dependência Administrativa			Porte da Escola			Porte do Município		
	N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P			
Acham que o programa atendeu às 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 c/ 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.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

*Cerca de 86% dos diretores estimam que o programa atendeu total ou parcialmente às maiores prioridades de suas escolas, enquanto apenas 7% manifestaram-se ao contrário. Por outro lado, além de ser quase consensual o reconhecimento de que as escolas necessitam de um programa como este, 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, por meio de notas, certos efeitos do PMDE. Entre os que pertencem a escolas que executam os recursos nas UEx, o impacto mais bem avaliado foi o "aumento do poder de decisão da escola". Diferentemente, os diretores das escolas que participaram do programa por meio 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, verificou-se na ampliação da aquisição de material pedagógico e de consumo.

É de se destacar que, apesar de o desempenho do programa ter sido menos satisfatório nas regiões Norte e Nordeste, a avaliação dos diretores dessas regiões não reflete maior insatisfação, demonstrando igual apoio ao programa.

A base social do programa. O panorama social das escolas encontrado pela pesquisa revelou-se bastante razoável, sugerindo ter se tomado mais densa a malha do tecido social em que se apoia a comunidade escolar. De fato, verificou-se que:

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

O quadro é alvissareiro em matéria de participação social, e assim se mostra nas diferentes regiões e em distintos tipos de escolas<sup>7</sup>. 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:

7. A região Nordeste, que apresenta a maior proporção de escolas que não possuem nenhum órgão representativo, é também a região em que 52% das escolas estavam em processo de criação de UEx. Mesmo as escolas pequenas, que em geral concentram indicadores de insuficiência, no caso da participação social estão menos distantes das escolas grandes e médias: cerca de 80% delas contavam com UEx ou já haviam experimentado a execução de recursos. Entre as razões que inibiam a implantação de UEx nas escolas, a falta de interesse dos pais foi assinalada por 22% das escolas, percentual que se eleva acima da média nacional nas escolas da região Nordeste, nas escolas municipais e nas escolas pequenas.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- 74,1% dos escoles que receberam os recursos via UEx 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, a partir de 1997, que apenas receberiam recursos as escolas que já tivessem criado e registrado suas UEx.

Não resta dúvida, porém, de que até 1996 *mostrava-se ainda muito formal a participação da UEx 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 programa, a participação da comunidade escolar não havia ainda desempenhado, até 1996, o papel central que lhe foi atribuído na concepção original do programa.

As informações amostrais retrataram, em todo o país, um quadro inegavelmente positivo de implementação e de desempenho do PMDE, mas ao mesmo tempo permitiram verificar a configuração sistemática de escolas que registram as maiores dificuldades e os indicadores menos positivos: as escolas municipais, as pequenas e as localizadas nas duas mais carentes regiões do país - Norte e Nordeste. Em certa medida, os estudos de caso aqui apresentados possibilitaram conhecer com mais detalhes e pertinência as situações e os fatores que tendem a facilitar ou obstruir a implantação do programa e a consecução dos seus objetivos.

### **1.2. A implementação do PMDE em estados e municípios selecionados: estudos de caso**

As diferentes realidades das redes de ensino e do meio socioeconômico e institucional dos estados e municípios levaram o PMDE a assumir fisionomias específicas e particulares. Para além das conhecidas diferenças socioeconômicas, culturais e regionais, as diferenças de resultados da implementação expressam características de ordem institucional e organizacional diversas, especificadas nas estruturas dos estados e municípios. Em grande medida, os êxitos ou os obstáculos enfrentados pelo **PMDE** na sua implementação devem-se a essas distintas capacidades institucionais próprias das estruturas e organizações em que se apoiou - nos estados, nas prefeituras municipais e nas próprias escolas.

Os estudos de caso levados a cabo pela pesquisa, nos oito estados e 34 municípios selecionados, permitiram conhecer melhor grande parte desses fatores. Nesta seção, trataremos de apresentá-los de modo sistemático, em suas

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

principais características, extraídas das entrevistas com múltiplos agentes implementadores, das observações realizadas *in loco* e dos documentos oficiais de referência<sup>8</sup>.

Em alguns dos estados selecionados, o PMDE contou - nas estruturas dos estados, das prefeituras e mesmo das escolas - com condições e experiências institucionais prévias que favoreceram ou dificultaram a sua implementação. Tomemos as principais.

Quando o novo programa federal teve início, em 1995, já se verificavam programas de transferências monetárias para unidades escolares em muitas das unidades federativas do país, conformando políticas explícitas de estímulo à autonomia das escolas. Entre os estados pesquisados, é o caso, por exemplo, de Minas Gerais<sup>9</sup>, do Rio Grande do Sul<sup>10</sup> e de Goiás<sup>11</sup>.

Políticas semelhantes ou que mantinham alguns pontos de convergência com os objetivos do PMDE vinham igualmente sendo experimentadas em alguns municípios, principalmente os das capitais<sup>12</sup>.

Finalmente, deve-se registrar que a implementação do novo programa veio a coexistir com políticas de municipalização das redes estaduais, iniciadas e estimuladas em muitos dos estados. Foi essa, por exemplo, a situação observada no Espírito Santo, que, por meio do PROMUNE - Programa de Municipalização da Oferta do Ensino Pré-Escolar e Fundamental, havia dado início, em 1990, ao programa da municipalização e integração das redes estaduais e municipais de ensino fundamental<sup>13</sup>.

8. Para o estudo específico do PMDE, trabalhamos aqui com um conjunto de 437 entrevistas com agentes que se referiram claramente ao programa, entre elas 8 delegados do MEC, 8 secretários estaduais de educação, 23 prefeitos, 32 secretários municipais de educação, 2 delegados de ensino, 3 presidentes de Conselhos Municipais de Educação, 41 técnicos coordenadores do programa (2 federais, 14 estaduais e 25 municipais), 66 diretores de escola, 88 professores, 43 membros de órgãos colegiados, 58 pais de alunos e 64 alunos de 4 séries.
9. No estado de Minas Gerais, por exemplo, a política estadual de educação já há muito vinha se pautando pelos princípios de fortalecimento da direção escolar (eleição de diretores), descentralização e autonomia das escolas. Mais ainda, as escolas estaduais mineiras contaram tradicionalmente com a Caixa Escolar - órgão colegiado que viabilizava a gestão de recursos e a participação da comunidade. Finalmente, o estado contava já com programas de transferências monetárias para as escolas de sua rede, de tal monta que, implantado o PMDE, os recursos federais por ele transferidos vieram a significar apenas 25% do total recebido pelas unidades escolares.
10. Também o estado do Rio Grande do sul contava com experiência institucional acumulada bastante favorável à implementação do PMDE, particularmente no tocante à participação da comunidade de pais e mestres na gestão escolar, através do CPM - Círculo de Pais e Mestres. Quase que contemporaneamente ao início do PMDE, a Secretaria Estadual gaúcha iniciou um programa de repasse trimestral de recursos para as escolas e suas Uex.
11. Por sua vez, o estado de Goiás também já desenvolvia, por meio da sua Secretaria Estadual de Educação e com recursos próprios, um programa semelhante ao PMDE. Entretanto, em termos de inovação e aprendizagem institucional, provavelmente o programa goiano que mais favoreceu a implantação do PMDE nas escolas estaduais foi a "escolarização da merenda escolar\*", ou seja, a descentralização e desconcentração para a unidade escolar dos recursos da merenda e das tarefas de aquisição de gêneros alimentícios - programa iniciado nos primeiros meses de 1995.
12. Em Belém, verificou-se, por exemplo, um programa de gestão participativa implementado pela prefeitura municipal que envolve inclusive eleição de diretores pela comunidade escolar. Em Vitória, a prefeitura municipal implantou programa semelhante ao PMDE para as escolas de educação infantil, pretendendo estendê-lo também às escolas de primeiro grau.
13. Já em 1990, o PROMUNE instaurou e institucionalizou, por meio de lei estadual, uma nova relação entre estados e municípios, mediante convênios de municipalização e de integração das respectivas redes educacionais. Até 1994, 69 dos 71 municípios do

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Ora, o que se verifica então com os exemplos citados é a presença, nas estruturas organizacionais de estados e municípios, de uma multiplicidade de experiências, conhecimentos, orientações de políticas e mesmo capacitação técnica e administrativa - em especial nas situações em que as escolas também já haviam sido expostas a maior autonomia na gestão de recursos - que tenderam a favorecer a implantação do novo programa federal. Novas características institucionais das duas redes de ensino produziram impactos distintos sobre o programa.

Pertencer ou não a cada uma das redes públicas municipais ou estaduais de ensino faz diferença, quando se estimam as probabilidades de sucesso ou de fracasso da implementação de um programa como o PMDE. Em outras palavras, a *dependência administrativa* constitui um outro fator institucional que tende a discriminar, positiva ou negativamente, os recursos institucionais prévios com que conta o programa para implantar-se.

Com efeito, comprovando o que já se verificara no *survey* nacional, os estudos de caso permitiram verificar com detalhes as fortes diferenças entre as redes estaduais e municipais e a *incontestável fragilidade das escolas e dos sistemas públicos municipais de ensino*. É claro que há exceções e bastante positivas. Também é claro que o diagnóstico não abarca exaustivamente todas as características dessas redes. Entretanto, não se pode desconsiderar o perfil adverso das redes municipais, fortemente fragmentadas e pulverizadas em uma grande quantidade de pequenas escolas, na sua maioria localizadas na zona rural, de difícil acesso e atendendo poucos alunos por unidade. Nem se pode desconhecer, para a grande maioria das escolas municipais - especialmente as pequenas, as localizadas nos municípios pequenos e as localizadas nas regiões mais pobres do país -, a sua limitada capacidade organizacional e administrativa que tende, como num círculo vicioso, a mantê-las sob forte relação de dependência com as prefeituras municipais.

Ora, a pesquisa de campo deixou patente que as escolas municipais estão sistematicamente apoiadas, nas prefeituras e suas secretarias municipais, em estruturas organizacionais também precárias, pouco institucionalizadas e dinamizadas por sistemas gerenciais geralmente antiquados e erráticos. Essa situação - que ademais não é desconhecida - está presente em todos os estados pesquisados, mostrando traços mais acentuados naqueles localizados na região Nordeste (Bahia, Alagoas e Maranhão), onde o ensino é fortemente municipalizado. Como vimos, grande parte dos indicadores quantitativos expostos na seção anterior se revelou associada, negativa e positivamente, às variações desse tipo de condicionante.

Entretanto, não se pode deixar de enfatizar a importância de outros fatores e elementos que, em certas circunstâncias, se mostraram capazes de reduzir ou minimizar as restrições impostas pelos complexos condicionantes de tipo estrutural acima comentados. Referimo-nos tanto à ação de atores coletivos emergentes - em especial a

estado tinham assinado convênios de municipalização (21) e de integração (48), que transferiram a administração da rede escolar estadual e dos subnúcleos regionais de educação para as secretarias municipais de educação. Porém, a partir de 1994, desentendimentos entre as duas esferas de governo levaram tal política à estagnação. A implantação do PMDE no estado conviveu portanto com um período de retrocesso do PROMUNE - quando houve, na prática, o rompimento dos acordos de municipalização. O reinício das discussões para retomada daquele programa, em 1996 e 1997, deverá ter criado ambiente mais favorável à gestão descentralizada do programa federal.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

comunidade escolar próxima, organizada e participativa - mas também a fatores singelos porém decisivos tais como as iniciativas e os esforços individuais de professores e, sobretudo, do diretor escolar. Em grande medida, o sucesso do PMDE deveu-se também a circunstâncias desta natureza que, em muitos casos, puderam até mesmo reverter o impacto de condições estruturais adversas nos resultados dos processos de ensino.

### 1.2.1. Modalidades da descentralização: situações e padrões prevalentes nos estados

A implementação do PMDE moldou-se à realidade institucional de escolas, prefeituras e secretarias estaduais. Dessa forma, as modalidades abstratas de descentralização anteriormente descritas multiplicaram-se, na realidade, em uma variada gama de situações e graus de descentralização.

#### *As situações de descentralização encontradas e suas características*

Como já vimos, o modelo original de descentralização do programa previa que, uma vez realizado o convênio entre o MEC/FNDE e secretarias estaduais de educação ou prefeituras municipais - dependendo da inserção administrativa da escola -, os recursos destinados a cada unidade deveriam ser depositados pelo FNDE diretamente na conta bancária da UEx de cada escola. Vimos também que, até 1996, outras duas modalidades típicas foram experimentadas: a da transferência dos recursos às escolas por Suprimento de Fundos (ou formas semelhantes de adiantamentos de recursos) e a do repasse de material e serviços às unidades escolares. Ora, os estudos de caso realizados permitiram identificar outras sete *situações de descentralização* nos estados, municípios e escolas selecionados. O *box* identifica-as em seus principais traços:

#### **PMDE, Estudos de caso: situações de descentralização encontradas**

- Situação 1** - a SEE é conveniente e as escolas estaduais recebem o recurso diretamente das suas Uex;
- Situação 2** - a prefeitura municipal é conveniente e as escolas municipais recebem o recurso diretamente nas suas UEx;
- Situação 3** - a SEE é convertente e simultaneamente executora das escolas de sua rede, para as quais repassa os recursos na forma de adiantamentos ou suprimento de fundos. Os dirigentes das unidades escolares têm autonomia para a execução do PMDE;
- Situação 4** - a prefeitura é conveniente e simultaneamente executora das escolas de sua rede, repassando os recursos para as unidades na forma de adiantamentos ou suprimentos de fundos. Tal como na situação anterior, os dirigentes têm autonomia para execução do PMDE;
- Situação 5** - a SEE é conveniente e executora dos recursos destinados a escolas municipais, entregando às prefeituras municipais o material adquirido, a ser distribuído às escolas.
- Situação 6** - a SEE é conveniente e executora dos recursos para as escolas de sua rede, gerenciando o PMDE de forma mista: transfere parte dos recursos para as escolas, enquanto a outra parte é utilizada para aquisição centralizada de materiais de uso comum na rede, posteriormente distribuído às unidades;
- Situação 7** - a prefeitura é conveniente e executora dos recursos do PMDE para as escolas da rede municipal e realiza o repasse de forma mista, tal como descrito na modalidade anterior;
- Situação 8** - a SEE é conveniente e executora dos recursos do PMDE, adquirindo os materiais e serviços e distribuindo-os entre as unidades escolares de sua rede. Duas formas são possíveis: i) a SEE consulta as escolas sobre as suas prioridades, atendendo às solicitações; ii) a SEE arbitra isoladamente o uso dos recursos e os bens e serviços a serem distribuídos;
- Situação 9** - a prefeitura é conveniente e executora dos recursos para as escolas da rede municipal e implementa o programa de forma centralizada, efetuando as aquisições de *materiais* e serviços para posterior distribuição entre as unidades escolares, tal como descrito na modalidade anterior.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

O Quadro 1.6 apresenta a localização dos casos estudados nessas situações, assim como os diferentes graus de descentralização federativa, desconcentração e autonomia da escola que os qualificam.

Quadro 1.6

PMDE, Estudos de caso: enquadramento dos casos segundo as situações encontradas e os graus de descentralização, desconcentração e autonomia das escolas

Situações de descentralização	Graus			Estados em que foram identificadas	Extensão aproximada da incidência
	Descentração federativa	Desconcentração funcional	Autonomia da escola		
<b>Situação 1</b> Conv.: See.Est.; Exec: Esc. Est. (UEx)	União/Est.	Muito	Alto	MG GO	na maioria das escolas
Recursos: depósito em conta (UEx)	Médio	Forte			
<b>Situação 2</b> Conv.Pref.Munic; ExecEsc.Munic.(UEx)	União-Munic	Muito	Alto	RS	em parte das escolas
Recursos: depósito em conta (UEx)	Média	Forte			
<b>Situação 3</b> Conv.: See Est.; Exec: See. Est. Executor de fato: escolas estaduais	União-Est.:	Média	Médio	MA, PA, BA ES	na maioria das escolas
Recursos: Sup.Fundos/Adiant.	Forte				
<b>Situação 4</b> Conv.:Pref. Munic; Exec.: Pref. M	União/Munic.	Média	Médio	PA RS	em parte das escolas
Executor de fato: esc. munic. Recursos: Sup.Fundos/Adiant	Forte				
<b>Situação 5</b> Conv, Sec. Est.; Exec. '	União/Munic	Forte	Médio	AL.	nas escolas de 1 ó prefeituras subconvenientes
Executor de fato parcial: esc. munic. Recursos Bens e Serviços.	Nulo				
<b>Situação 6</b> Conv.:Sec Est., Exec. Sec Estad	União/Est.	Média	Fraço	ES	em um pequeno número de escolas
Exec, de fato parcial: esc est. Recursos: Sup. Fundos/Adiant.	Forte				
<b>Situação 7</b> Conv. Pref. Munic; Exec. Pref. Munic	União/Munic.	Médio	Froco	3... BA MA	em um pequeno número de escolas
Executor de fato parcial: esc munie Recursos: Sup. Fundos/Adiant.	Forte				
<b>Situação 8</b> Conv: See Est.; Exec. See Est.	União/Est.	Nula	Nulo	AL ES	em parte das escolas
Escolas estaduais recebem Serviços e material	Forte				
<b>Situação 9</b> Conv. Pref. Munic; Exec: Pref. Munic	União/Munic.	Nula	Nulo	MA AL BA ES MG PA	na maioria das escolas com exceção do PA, onde a situação se aplica apenas a uma parte de suas escolas
Escolas municipais recebem Serviços e material	Forte				

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

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Pode-se verificar, nas diversas situações de descentralização acima descritas, que:

- a descentralização mostra-se bastante forte no plano federativo, reforçando estados e municípios, ao contrário da desconcentração funcional (e correlata autonomização da unidade escolar), que se revelou um processo ainda em construção, especialmente na rede municipal.
- paradoxalmente e de fato mais que de direito, é ampla a autonomização das unidades escolares, já detectada na gestão do PMDE em 1996: a quase totalidade das escolas estaduais e um expressivo número de escolas municipais executaram a gestão financeira dos recursos do programa, exercitando formas autônomas de decisão e gestão;
- há forte diferenciação de situações de descentralização nas duas redes escolares: na rede municipal, a diversificação é maior e as modalidades utilizadas se caracterizam por menor desconcentração e menor autonomia das escolas; na rede estadual, é menor, aí predominando as duas modalidades que privilegiam maior desconcentração e autonomia das escolas, a transferência direta dos recursos para as UEx e o repasse direto via Suprimento de Fundos.

De posse dessas informações e classificações, tratemos de qualificar, em cada um dos oito estados, o processo de implementação do PMDE segundo as situações descritas.

### *O padrão de descentralização nos estados pesquisados*

O Quadro 1.7 apresenta as situações de descentralização do PMDE predominantes nas redes de ensino dos oito estados pesquisados. Observa-se que a mais radical e completa descentralização - que de fato combina descentralização federativa e desconcentração funcional com autonomia das escolas - não está em prática nas *redes municipais* de ensino principalmente porque em quase todos os municípios médios e pequenos ainda se concentra nas prefeituras o poder decisório sobre a gestão e execução dos recursos. Situação, aliás, detectada pelos muitos agentes entrevistados, que entendem não ter o programa ainda atingido seu objetivo de descentralizar os pequenos recursos e propiciar maior autonomia para as unidades escolares. *A grande exceção é o Rio Grande do Sul, em cujas escolas municipais também predomina a desconcentração.*

A situação é totalmente diferente no que tange às *escolas estaduais*: a maioria dessas unidades cumpriu função de executora do PMDE, recebendo os recursos diretamente do MEC ou mediante transferências feitas pelas secretarias estaduais de educação. Essa situação confere aos seus dirigentes forte autonomia nas decisões relativas à execução do programa federal. Não deixou de surpreender o fato de que, em praticamente todos os estados das regiões Norte e Nordeste, cujas redes de ensino não possuíam qualquer tradição de autonomia das escolas, as secretarias estaduais de educação optaram e tiveram sucesso em repassar os recursos por meio de Suprimento de Fundos à quase totalidade das escolas estaduais.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Quadro 1.7

PMDE, Estudos de caso: formas predominantes da descentralização, em 1996, por estado e dependência administrativa

Estados	Modalidades predominantes de descentralização em cada rede
Pará	Rede Estadual - O estado foi conveniente e executor, porém repassou os recursos para as escolas através de Suprimento de Fundos. Execução desconcentrada nas escolas Rede Municipal - Repasse dos recursos para as escolas, embora parte das prefeituras ainda administrem o programa de forma concentrada. Execução concentrada nas prefeituras.
Maranhão	Rede Estadual - O estado foi conveniente e executor, porém repassou os recursos para as escolas através de Suprimento de Fundos. Execução desconcentrada nas escolas. Rede Municipal - Execução totalmente concentrada nas prefeituras, que repassam materiais e serviços
Alagoas	Rede Estadual - Ocorrem as três modalidades, sem que predomine uma delas. Rede Municipal - Execução totalmente concentrada nas prefeituras, que repassam materiais e serviços, ou na Seduc, no caso dos municípios inadimplentes.
Bahia	Rede Estadual - O estado foi conveniente e executor. Execução concentrada na SEE Rede Municipal - Execução concentrada nas prefeituras.
Espirito Santo UEX.	Rede Estadual - As escolas, na sua maioria receberam os recursos via Suprimento de Fundos ou diretamente quando possuíam Execução desconcentrada nas escolas Rede Municipal - Execução concentrada nas prefeituras, salvo na capital do estado e alguns municípios em que o repasse ocorreu através de Suprimento de Fundos.
Minas Gerais	Rede Estadual - A maioria das escolas recebeu os recursos diretamente do MEC e executou o programa com autonomia. Execução desconcentrada nas escolas Rede Municipal - Execução concentrada nas prefeituras, salvo no capital do estado e alguns municípios em que o repasse ocorreu através de Suprimento de Fundos.
• •	Rede Estadual • A maioria das escolas recebeu os recursos diretamente do MEC e executou o programa com autonomia. Execução desconcentrada nas escolas Rede Municipal - Execução parcialmente desconcentrada nas escolas e parcialmente concentrada nas prefeituras.
Rio G. do Sul	Rede Estadual - A maioria das escolas recebeu os recursos diretamente do MEC e executou o programa com autonomia. Execução desconcentrada nas escolas Rede Municipal - A maioria das escolas recebeu os recursos diretamente do MEC, o restante recebendo recursos via Suprimento de Fundos. Execução totalmente desconcentrada nas escolas municipais.

Legenda: —desconcentração e autonomia da escola  
 —concentração nas instâncias hierárquicas superiores (Prefeituras ou Seducs)  
 —coexistência de modalidades

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

É possível reagrupar estas variedades de situações encontradas em *quatro padrões de descentralização do PMDE*, dada a maneira como se combinam, em cada estado, as situações de descentralização (federativa) e de desconcentração (funcional) da gestão do PMDE nas suas respectivas redes municipais e estaduais<sup>14</sup>.

*Padrão 1-0* primeiro padrão, *descentralizado e desconcentrado*, é aquele em que, tanto nas escolas estaduais como nas municipais, os recursos são diretamente transferidos para as UEx das escolas. O programa é implementado dessa forma no estado do Rio Grande do sul.

14. É bom que se lembre que, como sempre, estamos nos referindo a formas predominantes e não exaustivas, em cada rede e estado citados.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

*Padrão 2* - O segundo é aquele em que os recursos são administrados de forma *descentralizada* mas *concentrada* na maioria da rede municipal e parcialmente na rede estadual. O estado de Alagoas é o que mais se aproxima deste padrão.

*Padrão 3* - É aquele em que a administração do programa se dá de forma distinta e oposta nas duas redes, tendendo a ser *mais desconcentrado na rede estadual e bastante concentrado na rede municipal*. Esse é o padrão em que se enquadram os estados do Maranhão, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais e Goiás<sup>15</sup>.

*Padrão 4* - É também um modelo intermediário, mas se diferencia do padrão anterior porque existe *desconcentração* efetiva, tanto na rede estadual quanto municipal, viabilizada mediante adiantamentos ou Suprimento de Fundos. Esse é o padrão em que enquadra o estado do Pará, ainda que apenas uma parte de sua rede municipal corresponda à descrição.

Implementado sob tais modalidades, situações e padrões, os comportamentos e os resultados do PMDE expressaram também as variações das estruturas administrativas e funcionais nas quais se inseriu o novo programa federal.

### 1.2.2. A inserção institucional do PMDE nas estruturas de apoio

Como já se afirmou, a operacionalização e dinâmica do PMDE envolve estruturas e organizações dos três níveis de governo e das próprias escolas. Segundo as evidências registradas nos estudos de caso, além de variado, o ambiente institucional da implementação tendeu a refletir os alcances e limites das instituições e organismos atuantes. Vejamos as principais situações detectadas.

No âmbito do *governo federal*, as Delegacias do MEC (DEMECs) desempenharam em todos os estados um papel expressivo na divulgação das orientações do programa, no cadastramento das escolas das duas redes de ensino e na conferência de relatórios de prestação de contas. De fato, os depoimentos revelam que as DEMECs passaram a exercer uma atividade mais próxima às escolas, principalmente da rede municipal, em contraste à situação anterior, marcada por uma distante relação daquelas Delegacias com as unidades escolares. As DEMECs, contudo, ainda não desenvolvem as atividades de acompanhamento e fiscalização do programa. Aparentemente, ressentem-se da carência de recursos humanos e da ausência de condições adequadas de transporte para realizar de modo mais completo a ação fiscalizadora, tendo enfrentado acúmulo de tarefas e identificação tardia de problemas. Exemplo típico foi a detecção de irregularidades só no encerramento dos exercícios fiscais, quando algumas prefeituras deixaram de apresentar a prestação de contas do recurso recebido, configurando situação de inadimplência.

15. Nesses estados é possível encontrar alguns municípios que administram os recursos de forma desconcentrada, em geral na capital e às vezes em municípios de pequeno porte.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

*Na esfera estadual*, as secretarias estaduais de educação (SEEs) desempenharam tanto funções gerais de órgão normativo e coordenador - respondendo por tarefas de divulgação do programa e orientação sobre suas normas - quanto, em relação às escolas estaduais, de executoras do gasto - transferindo recursos às unidades escolares, ou executando diretamente as despesas e distribuindo materiais e serviços às unidades escolares, ou, enfim, recebendo e encaminhando as prestações de contas.

Em todos os estados estudados, as SEEs apoiaram-se nos órgãos intermediários de sua estrutura administrativa como meio de se articularem com as unidades escolares<sup>16</sup>, tendendo a ocorrer, nessa relação, duas situações típicas:

- as estruturas de apoio revelaram-se adequadas à implementação do PMDE, contando com recursos humanos bem informados e com experiência acumulada. Nesses casos foram desenvolvidas todas as atividades rotineiras, desde divulgação do programa e de suas normas (inclusive sua atualização) até o recebimento e a conferência da prestação de contas. Enquadra-se especialmente nesta situação o estado do Pará;
- as estruturas administrativas não ofereceram, na medida e no tempo necessários, o apoio esperado, acarretando deficiências na comunicação e na orientação sobre normas e processos do programa. Estados como Maranhão e Alagoas exemplificam esta situação.

De modo geral, entretanto, os estudos de caso detectaram, nos oito estados, insuficiências nas atividades de acompanhamento e avaliação do PMDE.

*No âmbito municipal*, a capacidade institucional das prefeituras revelou-se extremamente heterogênea. Se por um lado foram identificadas algumas prefeituras com boa capacidade de gestão e experiência em desconcentração decisória - o que tendeu a favorecer a implementação do PMDE -, encontraram-se na situação oposta prefeituras que, devido a fragilidades administrativas de toda ordem, chegaram a comprometer a própria implantação e continuidade do programa<sup>17</sup>.

*No âmbito das escolas*, o desempenho do PMDE tendeu a variar segundo quatro situações típicas das capacidades institucionais e operativas das unidades escolares:

- escolas experientes em gestão de recursos por meio de UEx habilitadas para tanto. Em geral, essas escolas não encontraram dificuldade na implementação do programa;

16. Essas estruturas intermediárias ganham diferentes nomes pelos diversos estados, tais como: Delegacias Regionais de Ensino, Coordenadoria Regional de Ensino, Diretorias Regionais de Ensino, Subnúcleos Regionais.

17. Por exemplo, em um dos municípios estudados, os recursos do PMDE tiveram que ser devolvidos pela prefeitura porque esta não realizou licitação para a compra de materiais para as escolas. Frequentemente, detectaram-se prefeituras que, por atrasarem a prestação de contas junto ao FNDE, ficaram inadimplentes, inviabilizando, dessa forma, que suas escolas recebessem recursos no ano seguinte.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- escolas que não contavam, até o surgimento do PMDE, com um órgão colegiado atuante como UEx. Entretanto, essas foram criadas e o programa pôde se implementar satisfatoriamente, prova de um rápido aprendizado institucional;
- escolas que também não possuíam a UEx, mas passaram a receber recursos via Suprimento de Fundos. Mesmo não contando com prévia experiência na administração de recursos, lograram gerenciar os recursos de forma relativamente autônoma e adequada;
- escolas que não possuíam e nem criaram UEx e não receberam nem administraram os recursos do programa. Beneficiaram-se do PMDE de forma passiva, recebendo bens e serviços por parte das prefeituras ou das SEEs<sup>18</sup>.

### 1.2.3. Características do processo de implementação: alcances e limites

O melhor ou pior desempenho da implementação do PMDE, além das características e padrões estruturais e institucionais, tendeu a exprimir também fatores dinâmicos e operacionais do próprio programa, tais como seus sistemas de informação e capacitação. Os estudos de caso mostram, a respeito, variações bastante instrutivas.

#### *A informação segundo os agentes implementadores do PMDE*

Tal como mostraram as evidências coletadas em campo, o *nível de informação* que os agentes implementadores têm sobre o programa variam segundo:

- a localização de cada agente na estrutura organizacional do nível de governo envolvido na sua implementação;
- o tempo de atuação do agente como implementador do programa;
- as condições de acesso à informação, derivadas das maiores ou menores distâncias entre seus locais de atuação e os organismos centrais responsáveis pelo programa no estado - DEMECs ou SEEs, localizadas na capital<sup>19</sup>;

18. Cabe lembrar que, no momento de realização da pesquisa de campo, a maioria dessas escolas encontrava-se em pleno processo de criação de suas UEx.

19. O exemplo do município Santa Bárbara no Pará é significativo. Município pequeno (10.000 habitantes), rural (70% da população), emancipado recentemente, que não tem nenhuma rua asfaltada, abastecimento de água irregular, comércio pequeno e pouco diversificado, ainda assim pode se beneficiar do acesso aos órgãos estaduais e federais da capital devido à proximidade geográfica com a capital, que favoreceu a obtenção de informações e solução de dúvidas.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- a rede escolar em que a escola se insere, estadual ou municipal, já que, em geral, a rede estadual garante maior acesso e uniformidade de informações, ao contrário da municipal, marcada pela heterogeneidade inclusive na capacidade de transmitir informações;
- o grau de descentralização alcançado pelo programa, pois nos casos em que os recursos financeiros não foram transferidos para as escolas foram maiores as chances de que nem mesmo os diretores tivessem acesso à informação básica - por exemplo, o valor correspondente à escola<sup>20</sup>.

Considerando cada grupo de agentes implementadores ou beneficiários do PMDE, pode-se sintetizar, a partir das informações coletadas em entrevistas, os seus respectivos graus de conhecimento do programa:

- todos os *secretários estaduais de educação* conheciam muito bem o programa;
- todos os *secretários municipais de educação* demonstraram conhecer as propostas e os instrumentos da implementação do PMDE em seus municípios;
- nem todos os *prefeitos* demonstraram conhecer bem o PMDE<sup>21</sup>;
- entre os *diretores de escola*, aproximadamente 20% - todos eles pertencentes a escolas municipais - desconheciam o programa. Entre as razões prováveis do desconhecimento, pode-se supor o curto tempo de exercício do cargo; a falta de autonomia da unidade escolar no gerenciamento do recurso; a situação de escolas recém-cadastradas no programa e que, portanto, possuíam apenas informações preliminares sobre o mesmo;
- entre os *professores*, é maior o desconhecimento do PMDE tanto nas escolas municipais quanto nas estaduais. No entanto, o desconhecimento revelou-se mais freqüente entre professores de escolas que não possuíam UEx própria (entre esses, os professores de escolas rurais). Os docentes parecem desconhecer o programa seja por desinteresse, seja porque lecionam em escolas que, embora tenham gerenciado o recurso na sua UEx, são conduzidas muito centralizadamente pela direção;
- entre os *pais dos alunos* é ainda maior a desinformação sobre o programa, pois mais da metade dos entrevistados nunca ouviu falar do PMDE. Ainda assim, uma parte dos pais entrevistados havia percebido alterações na escola, sendo as intervenções físicas no prédio as que mais chamaram a sua atenção. Entre os pais que demonstraram conhecer o PMDE, distinguem-se dois grupos: os bem informados, porque participam do órgão colegiado das escolas ou das decisões sobre a aplicação dos recursos, e, no outro

20. Por exemplo, a diretora da escola municipal de Igaci (Alagoas), quando entrevistada, demonstrou total desconhecimento sobre o programa mas afirmou que a prefeitura executou serviços na escola - pintura, instalou caixa d'água e pequena reforma (passarela), além de enviar móveis e carteira universitária. Também no município de Boa Esperança, no Espírito Santo, a diretora da escola estadual não sabia identificar a origem dos recursos. Neste caso o material foi adquirido pelo Subnúcleo da Secretaria Estadual de Educação, estocado no prédio da prefeitura local, para ser distribuído parceladamente para as escolas.

21. Dos entrevistados, quatro possuíam vagas referências ou total desconhecimento.

## Avaliação do descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

extremo, aqueles que tomaram conhecimento pela televisão, desconhecendo os objetivos e a sistemática do programa;

- entre os *alunos* entrevistados, a totalidade revelou desconhecer a origem dos recursos recebidos na escola, mas cerca de 50% deles perceberam alterações no aspecto físico de suas escolas e notaram acréscimo e diversidade de material escolar e didático.

### *Sistemas de capacitação: organismos e agentes*

No período que antecedeu à implementação do PMDE, os *técnicos das DEMECs e das SEEs* participaram de treinamento formal oferecido pelo FNDE, recebendo amplo material informativo que lhes daria base para atuar como divulgadores das informações para implementação do programa em seus respectivos territórios. A reciclagem desses multiplicadores ocorreu mediante reuniões formais na sede do FNDE, bem como troca contínua de informações.

As DEMECs, além de divulgar o PMDE com publicações na imprensa, promoveram reuniões para treinamento com autoridades e agentes implementadores (*prefeitos, secretários municipais de educação e diretores de escola*)<sup>12</sup>. A atualização e a reciclagem desses agentes - sempre que acontecem mudanças na sistemática do programa - têm sido feitas em reuniões anuais (em alguns estados) e via correspondência direta e contatos telefônicos com as prefeituras e escolas. Algumas DEMECs, como as dos estados do Maranhão e do Rio Grande do sul, estão implantando um boletim informativo, em parceria com as SEEs, visando à atualização dos agentes implementadores.

Ainda no período de implantação do PMDE, as SEEs promoveram reuniões de treinamento - destinadas a *delegados de ensino, secretários e técnicos de prefeituras subconvenientes e diretores de escolas da rede estadual* - utilizando metodologias e materiais semelhantes aos empregados pelas DEMECs. Em alguns casos, como no Rio Grande do sul, os técnicos da SEE participaram rotineiramente dos treinamentos oferecidos pela DEMEC. Sempre que ocorreram mudanças na sistemática do PMDE, as SEEs também produziram e encaminharam, às escolas, documentos informativos acerca das medidas e normas emanadas do FNDE.

Além dos materiais fornecidos pelas DEMECs e SEEs, os agentes e autoridades (secretários municipais de educação, diretores de escola, delegados de ensino) recebem diretamente do MEC material de atualização sobre a sistemática do PMDE, material esse avaliado pelos entrevistados como didático e suficientemente elucidativo para o gerenciamento do programa.

22. Segundo os entrevistados, foram abordados na capacitação principalmente os seguintes itens de conteúdo: objetivos do PMDE; o papel do agente na estrutura organizacional do programa; critérios para a aplicação dos recursos; informações para abertura de registro das UEx nas escolas. Algumas delegacias organizaram materiais audiovisual e detalharam as cartilhas de procedimentos do programa (elaboradas pelo MEC) como apoio para os encontros de capacitação dos operadores.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

*Críticas e insuficiências da capacitação* foram sublinhadas por vários grupos de agentes. Assim é que, na opinião de muitos *delegados do MEC*, as informações estão muito centralizadas nas capitais, são insuficientes e pouco freqüentes. Em alguns estados, entendem que há falta de capacitação gerencial aos prefeitos, secretários municipais e diretores de escola. A seu ver, as prefeituras não fazem divulgação nas escolas sobre a proposta do PMDE; em consequência, muitos agentes da comunidade escolar (incluindo diretores) pensam que os recursos recebidos em suas unidades foram enviados por prefeitos e até por algum vereador.

Também entre os *secretários municipais de educação e técnicos das prefeituras responsáveis pelo programa* há os que consideram que, apesar das orientações transmitidas aos diretores, muitos ainda carecem de capacitação, pois apresentam vários problemas à época da prestação de contas. Alguns *secretários* consideram que faltam diretrizes mais precisas e um acompanhamento mais constante do programa, a ser feito pelo MEC.

Nas prefeituras inadimplentes, os *técnicos responsáveis pelo PMDE* têm pouco contato com a sistemática dos programas descentralizados, persistindo informações confusas sobre as propostas ou formas de gerenciar o PMDE. Apesar dessa insuficiência de capacitação apontada por alguns agentes, a maioria dos *diretores de escolas*, cujas unidades executam o PMDE, considera-se capacitada para operar o PMDE.

Os maiores constrangimentos na execução foram enfrentados por *diretores de escolas* cujas unidades não recebem recursos diretos, fato que os distancia do contato com as formas de gerenciar o programa, demandando esclarecimentos básicos sobre a sua operacionalização<sup>23</sup>.

### *Obstáculos e dificuldades enfrentados pela implementação*

Os estudos de caso, ainda que não permitam generalizações, possibilitam uma sistematização dos entraves mais freqüentes verificados ao longo do processo de implementação do PMDE. Os principais são os seguintes:

- ***Resistência de determinados grupos de agentes à concepção descentralizada do programa***, com clara preferência por modalidades mais centralizadas de execução do gasto. Essa é, por exemplo, a atitude freqüentemente encontrada em prefeitos municipais que deixaram de incentivar a criação das UEx nas escolas sob a alegação de que as prefeituras têm melhores condições de gerenciar os recursos transferidos<sup>24</sup>.
- ***Inadequação dos prazos tanto de recebimento quanto de prestação de contas dos recursos***. Muitas vezes o período entre o recebimento dos recursos e o prazo estipulado para a apresentação da prestação de contas das prefeituras ou das escolas foi bastante exíguo, comprometendo a adequada execução dos recursos de acordo com

23. Muito freqüentemente as *prefeituras e os diretores* apresentaram dúvidas sobre o que era permitido comprar com os recursos do programa, se poderiam ou não incluir material permanente e o que era considerado como material permanente.

24. Explicitando a questão subjacente de poder, alguns prefeitos se referiram mesmo à menor obediência que lhe deveriam os diretores, caso pudessem arbitrar sobre recursos.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

as prioridades estabelecidas. Mesmo entre as prefeituras que desconcentram as verbas para as unidades escolares constataram-se casos de atraso no repasse dos recursos, comprometendo o seu uso por parte das escolas que tiveram o prazo de aplicação bastante reduzido. Há uma outra situação na qual as prefeituras se utilizam da forma de Suprimento de Fundos ou Adiantamento para descentralizar os recursos às escolas municipais sem UEx. Ficam dessa forma sujeitas à legislação específica que, em muitos casos, fixa um limite para o repasse, obrigando seu parcelamento. A escola se defronta então com a dificuldade de não poder planejar e administrar, de uma só vez, a totalidade de seus recursos<sup>25</sup>. Finalmente, foram apontados o período inadequado (próximo a encerramento do ano letivo) para recebimento da verba nas escolas e prefeituras e a questão da incerteza na remessa de recursos, obrigando as escolas e prefeituras a reprogramações constantes do planejamento do gasto.

• *Deficiências do sistema de informação e cadastramento.* Foi muito freqüente, tanto nas prefeituras como nas secretarias estaduais, a dificuldade na obtenção de dados quantitativos a respeito das redes escolares e do próprio programa, tais como número de prefeituras participantes do PMDE, número de escolas envolvidas, tipo de repasse realizado etc. Algumas situações se distinguem, a respeito:

- *Inconsistência da informação.* Na maioria das vezes o problema era menos a carência dos dados que a sua inconsistência, quando confrontados com outras fontes, situação que revela a dificuldade de condições das SEEs, prefeituras e do próprio MEC para realizar controle e avaliação mais sistemáticos do programa.
- *Cadastramentos incorretos.* Outra dificuldade decorreu de problemas no sistema informatizado de cadastramento das escolas no FNDE, provocando situações como escolas duplamente cadastradas e outras que deixaram de constar da lista de cadastramento, problemas constantemente corrigidos pelo FNDE, mas muitas vezes só detectados a partir de manifestações das escolas, já que o PMDE não se apoiou em uma sistemática de controle eficiente<sup>26</sup>.
- *Erros de informação.* Foram apontados erros nos relatórios do FNDE enviados às SEEs sobre a remessa de recursos para as escolas.

25. Em Salvador, por exemplo, metade dos recursos destinados às escolas municipais foi administrada pela própria prefeitura, que comprou material de expediente e limpeza para ulterior distribuição à sua rede. A outra metade foi repassada por meio de adiantamento e depositada em duas parcelas, em nome de duas pessoas diferentes da escola (uma para a diretora e outra para a vice-diretora), forma encontrada para contornar os limites fixados pela legislação local que regulamenta as transferências através de adiantamentos. Já em Feira de Santana, para obedecer à legislação vigente, as parcelas foram sendo depositadas na conta bancária das diretoras cada vez que as escolas apresentassem notas e recibos comprovando o gasto total da parcela anterior. A diretora tinha de 15 a 20 dias para utilizar o recurso de cada parcela e apresentar a prestação de contas.

26. Por exemplo, em 1995 todos os 88 municípios que participaram como subconvenientes. no Rio Grande do sul, não receberam os recursos do FNDE devido a uma falha no processamento central. Esse fato causou constrangimentos à Secretaria de Estado, que foi acusada pelas prefeituras de reter os recursos - o que não ocorreu. Também em 1995, no município de Santanópolis, Bahia, houve um problema de três escolas duplamente cadastradas (pelo estado e pela prefeitura) porque eram escolas estaduais porém gerenciadas pela prefeitura. Em 1996, o problema foi corrigido e as escolas foram enquadradas como estaduais.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- *Entraves dos circuitos e fluxos de comunicação* entre as SEEs e DEMECs, de um lado, e os municípios mais distantes, de outro, que não possuem telefone.
- *Obstáculos contextuais*. A pesquisa de campo constatou dificuldades que, na sua origem, não estavam relacionadas diretamente com o processo de implementação do PMDE, mas que problematizaram o seu desempenho. Entre as principais, estão:
  - *Condições socioeconômicas e geográficas adversas*. Algumas condições características de alguns estados se refletem em suas redes escolares, resultando em um número de escolas isoladas em locais de difícil acesso, com número oscilante de alunos e sem membro que assuma a direção da escola (caso típico de alguns municípios dos estados do Pará e Maranhão).
  - *Alto custo cobrado pelos cartórios* para realizar o registro da UEx.
  - *Restrições de algumas agências bancárias* para abertura e movimentação de contas de pequenos valores e curto prazo, além de municípios que não possuem agência bancária.
  - *Dificuldades de repasse de recursos* para escolas localizadas em municípios que não possuem agência bancária. Nesses casos, houve necessidade de repassar os recursos em espécie (dinheiro), situação enfrentada com constrangimento pelos <sup>27</sup> agentes implementadores .

### 1.2.4. O desempenho do PMDE nos estados e municípios: êxitos e obstáculos

E quase consensual, entre os agentes implementadores, a opinião de que o PMDE expressa uma iniciativa fortemente inovadora do MEC, quando propõe um tipo de descentralização direcionada para a ponta do sistema, especificamente para a escola. No entanto, o impacto que o programa teve nas instituições foi muito variado, dependendo principalmente do grau de descentralização da execução.

Como já enfatizado, sabe-se que nas escolas sem UEx, cujos recursos foram gerenciados pelo órgão conveniente ou subconveniente, o programa não logrou estimular a melhora da sua autonomia. Houve até mesmo escolas que desconheciam o valor do recurso a elas destinado, referindo-se a simples recebimentos de alguns materiais e serviços da prefeitura. Essa situação foi observada com muita frequência nos municípios pequenos.

Ao contrário, são também fortes as evidências de êxito quando a própria unidade escolar - por meio de seu órgão colegiado - estabeleceu prioridades e executou os recursos. As autoridades do MEC foram sensíveis a tais evidências ao introduzir normas, a partir de 1997, que proíbem a transferência de recursos para quaisquer outras instâncias que não as UEx das escolas.

27. Esse problema é panieulamente sentido nos estados do Maranhão e do Pará.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### *A dimensão institucional do desempenho*

Os estudos de caso, confirmando as evidências do *survey* nacional, reiteram impactos institucionais do PMDE cujo significado mais geral é o da radical alteração das formas e mecanismos de gestão das redes estaduais e municipais.

Em primeiro lugar, vale a pena registrar que a implementação do PMDE veio reforçar, em alguns *estados e municípios*, seus próprios projetos e iniciativas de descentralização de recursos e autonomização das escolas, acelerando portanto tendências em curso nas redes de ensino<sup>28</sup>.

Mas é principalmente no âmbito *das relações entre as prefeituras e suas escolas* que se fizeram sentir os mais fortes efeitos institucionais da inovação introduzida pelo PMDE. Com efeito, apesar das restrições já ressaltadas, é possível demonstrar, à base dos estudos de caso, a rapidez com que se alteraram os padrões prevalecentes de relacionamento, sob impacto do novo programa. Seguramente, a mudança é aqui mais forte ainda que nas redes estaduais, na medida em que estas, em grande medida, já haviam experimentado anteriormente situações próximas à criada pelo PMDE em matéria de gestão de recursos.

Também no *interior das escolas*, para além dos impactos materiais decorrentes da injeção de recursos que o PMDE propiciou, fizeram-se sentir alterações significativas em matéria de gestão e participação da comunidade.

Obviamente, foi nas escolas que gerenciaram, com suas UEx, os recursos recebidos que se detectaram, com mais visibilidade, os efeitos mais positivos do PMDE em termos de aprendizagem institucional. Nessas unidades, os diretores avaliam que tiveram acréscimos em seus conhecimentos e experiências relativos a:

- maior capacitação para gerir recursos públicos e realizar licitações;
- melhor qualificação para realizar pesquisa de preços, negociar com fornecedores, comprar em grandes volumes, elaborar relatórios de prestação de contas<sup>29</sup> ;
- melhores noções de contabilidade pública (Maranhão);
- aproveitamento da experiência com o PMDE para gerenciar outros convênios assumidos pela escola, em especial os relativos à Comunidade Solidária (Bahia);

28. Assim, nas escolas da rede estadual do Rio Grande do sul, o PMDE serviu como experiência para que o governo do estado colocasse em prática, a partir de janeiro de 1997, o repasse de recursos estaduais para manutenção das unidades escolares, em bases operacionais semelhantes às adotadas pelo MEC. Na Secretaria de Educação do município de Porto Alegre (RS) também está em funcionamento a transferência de recursos do Tesouro a serem administrados diretamente nas escolas. A sistemática de repasse e a operação do novo programa foram baseadas nas diretrizes do PMDE, segundo o secretário municipal. No município de Ijuí (RS) está em estudo uma proposta de descentralização de recursos para manutenção das escolas da rede municipal, semelhante à do PMDE, conduzida pelo secretário de educação, defensor entusiasta dos programas descentralizados do MEC.

29. É o que se verificou, por exemplo, em Santa Bárbara do Pará.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- aumento do conhecimento sobre a realidade do município, mercado de fornecedores e carências na cadeia produtiva (Goiás).

Ainda no plano institucional, os agentes que participam das decisões sobre o uso dos recursos do programa são unânimes em afirmar que a grande contribuição do PMDE foi a de *propiciar um espaço de discussão das prioridades da escola*, ampliando-a a integrantes dos órgãos colegiados, para quem o PMDE contribui para um processo de *aprendizado de trabalho em equipe e de responsabilidade no gerenciamento de bens co-letivos*.

### Cumprimento das Metas

O impacto físico e material do programa é o seu aspecto mais visível e comentado, revelando-se tanto mais acentuado quanto maiores fossem as carências de recursos por parte das redes estaduais e municipais. O depoimento entusiasmado dos agentes confirma as evidências observadas em campo.

Os gastos com recursos do PMDE tenderam a se concentrar em quesitos e rubricas referentes à "conservação e reparos de prédios escolares". Nesse particular, não se registraram diferenças tanto entre escolas estaduais e municipais, quanto entre escolas que gerenciaram os recursos e as que tiveram seus recursos executados pelas suas administrações superiores, prefeituras ou SEEs<sup>30</sup>.

Outros componentes de gasto foram assinalados por um número reduzido de unidades:

**Capacitação de professores.** Cerca de 5% de unidades apontam gastos com cursos para docentes, verificando-se que as despesas nesse item não representam mais que 2% do total de recursos destinados à escola .

**Material permanente.** Apesar da proibição de se aplicar recursos do programa em despesas de capital, alguns diretores de escolas estaduais e municipais assinalaram gastos com fogão, bebedouros, aparelhos de som, apa-

#### A chegada do Dinheiro na Escola

Segundo o depoimento de uma diretora de escola municipal de Alagoas, antes da chegada do PMDE a escola contava apenas com "alguma coisinha" que a prefeitura comprava, além da contribuição dos pais ("quem segura a barra da escola são os pais"). O recurso chegou "em boa hora", segundo ela, porque o curso noturno estava prestes a ser fechado. A boa aparência da escola, atualmente, deve-se à aplicação dos recursos do programa.

Outra diretora, também de Alagoas, afirma que "agora tudo melhorou; temos sempre papel, material de limpeza, enfim, todo o material de que a escola necessita".

No mesmo sentido, o depoimento da técnica da prefeitura de Santanópolis - município de pequeno porte na Bahia, com 27 escolas municipais, todas rurais - registra que quando chegaram os recursos do PMDE, não havia nenhum material nas escolas, mas poucos dias depois a Prefeitura já distribuiu material didático - pedagógico e de limpeza. Promoveu também curso de capacitação para os professores - Incentivo à Leitura e Alfabetização - e realizou obras de reparo nas escolas mais necessitadas. IC

30. Para detalhamento da aplicação de recursos, ver entrevistas com técnicos municipais e estaduais responsáveis pelo PMDE e diretores escolares.

31. O município de Santanópolis (BA), que aplicou 2% da verba recebida do PMDE em um projeto de capacitação para professores alfabetizadores das 27 escolas da rede municipal, é um dos poucos exemplos encontrados.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

relhos de refrigeração e mobiliários (armários para secretaria das escolas, carteiras escolares etc.). Desde logo, é impossível estimar precisamente as quantidades investidas nestas rubricas<sup>32</sup>.

No Quadro 1.8 estão registrados os percentuais de escolas e as diversas rubricas de gasto com recursos do PMDE, por elas assinalados:

Quadro 1.8  
PMDE, Estudos de caso. Percentuais de escolas segundo os itens de gasto que assinalaram  
% escolas

1 Itens de gosto	Proporção de escolas
Reparos e manutenção da estrut. física	99,0
Material didático-pedagógico-esportivo	95,0
Material de escritório	99,0
Material de higiene e limpeza	99,0
Utensílios de cozinha	60,0
Material permanente	6,0
Capacitação de docentes	6,0

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

Base: 66 entrevistas com diretores de escolas, 1996.

\* Respostas múltiplas. Percentuais de escolas por item assinalado.

Os recursos injetados pelo PMDE, de reconhecida importância - apesar dos modestos valores individuais -, podem não ter significado, em alguns casos, um acréscimo ao gasto anterior dos estados e municípios com suas redes próprias. De fato, alguns depoimentos sugerem uma certa disposição, por parte de prefeituras e estados, em reduzir recursos próprios com os gastos de manutenção das escolas, "já que agora o MEC manda dinheiro"<sup>33</sup>. Tal reação - bastante freqüente em processos de descentralização em estruturas federativas - seguramente poderá ser contornada com medidas preventivas e estímulos às parcerias dos três níveis de governo.

Dois momentos da operacionalização do PMDE nas escolas observadas no Módulo Qualitativo 2<sup>34</sup> retratam bem a dinamização da vida escolar introduzida pelo programa.

32. Os dados relativos aos itens de aplicação de recursos foram obtidos nos relatórios de prestação de contas e nas entrevistas com implementadores do PMDE. No entanto, no que tange a material permanente, apenas se dispõe de informações oficiosas. A crer no depoimento de uma professora do estado do Espírito Santo, "montaram uma estrutura falsa para receber o dinheiro na última hora, ou seja, como não podem usar o dinheiro em bens duráveis os controladores permitem que as escolas usem notas frias. Por exemplo, na minha unidade compraram as peças e montaram um bebedouro, já que não era legal comprá-lo pronto".
33. Uma diretora de escola estadual de Alagoas afirma que antes da existência do PMDE a escola contava com recursos materiais enviados pela SEE, a qual teria comunicado, entretanto, a suspensão das remessas, em função da chegada do PMDE.
34. Módulo Qualitativo 2. *Estudos de processos e procedimentos da operacionalização dos programas*, realizou levantamentos, entrevistas e observações de processos em 10 escolas localizadas na região metropolitana de São Paulo (8) e em Campinas, interior do mesmo estado (2). O Módulo Qualitativo 2 realizou o desta pesquisa.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### **O Dinheiro na Escola: a pesquisa de preços da EEPG Antônio Vilela Júnior, em 1997**

Quando a diretora, a vice-diretora e o presidente da APM foram à reunião (25/09) na Delegacia de Ensino para receber as orientações sobre a implementação do PMDE, em 1997, já haviam recebido muito material promocional de empresas que comercializam materiais e equipamentos escolares ou que prestam serviços úteis aos funcionamento da escola. E a pesquisa de preços também já caminhava.

A escola já tinha começado a fazer sua listagem de necessidades, na última semana de setembro, em uma reunião da HTPC. Cada um dos professores, ao fazer sua listagem, já indicava na frente do item solicitado o preço e/ou a especificação técnica para a pesquisa. Para a listagem de livros paradidáticos, uma professora telefonou para a editora dos livros indicados, solicitando os preços. A professora de educação física, ao indicar o material esportivo que necessitava, já havia ido até um fornecedor para obter as especificações técnicas e preços das bolas. Estas listas foram entregues à diretora, com uma hierarquização de prioridades e, a partir delas, foi elaborada uma listagem única de prioridades, submetida então à reunião da APM e do Conselho de Escola. A prévia pesquisa dos professores serviu como parâmetro para a vice-diretora sair a campo para a pesquisa definitiva.

*Para comprar estes ventiladores, eu e a Sandra fomos, de carro, pesquisar um dia inteiro. Trabalhamos das 7 às 22 horas (...) Não precisaria ser assim. É fácil! Aparece gente aqui que nos diz "temos isso aqui por um preço bom, de boa qualidade, pode pesquisar que os preços são esses." Poderíamos simplesmente comprar. Aí você fico... parece incrível! Quando o dinheiro não é da gente, ficamos desesperadas para economizar".*

A pesquisa de preço é acompanhada do pesquisa de qualidade. Esta é verificada de duas formas: a primeira é a visita ao fornecedor para analisar o produto e a segunda solicita do fornecedor uma amostra. Os preços são solicitados por telefone ou fax. "O bom desse programa é que as escolas estão ganhando com o repasse direto devido a este processo de compra. Nós temos tido um lucro com isso fora do comum. E trabalhoso, nós trabalhamos aos sábados, cerca de 14 horas diárias para poder dar conta"

O fornecedor diz: "eu cubro o preço do concorrente" (o vice-diretora desafia: "então cubra"). O fornecedor: "neste item não dá". Diretora: "É uma pena, eu ia comprar tudo no seu estabelecimento": O fornecedor chegou ao preço que o diretora queria.

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

### **O Dinheiro na Escola: o pesquisa de preços na EEPG Geny Rodriguez, em 1997**

Na primeira semana, após os recursos estarem disponíveis na conta bancária da APM, o telefone não parava de tocar: eram fornecedores oferecendo serviços e bens que a escola poderia consumir. Havia muitas visitas à escola, o correio trouxe muita mala direta. Havia um volume significativo de propostas de equipamentos, móveis, serviços, material didático, material pedagógico. A equipe da direção também trazia jornais com propagandas de produtos, conversava sobre anúncios vistos na televisão ou nas ruas. Nesta semana, cerca de 2/3 do dia eram dedicados ao assunto. Só paravam de conversar, telefonar, consultar material de propaganda e divulgação e listas telefônicas quando havia algum poi solicitando conversar com a direção.

Queriam trocar os armários - havia recursos para o material permanente -, consultaram a lista telefônica e todo o material de divulgação e propaganda, selecionaram as empresas que ofereciam armários de aço. "Vamos veros armários" (disse a vice-diretora). De carro próprio, percorreram as lojas listadas, a primeira loja tinha o produto "que só de olhar entortava", foram para a seguinte e assim por diante. Essa pesquisa levou quase um dia inteiro de trabalho: "é preciso olhar o produto, ver a qualidade". Em cada uma das lojas pediam o orçamento (escrito). Queriam comprar um aparelho de som com 1.000 watts de potência, havia uma loja de eletrodomésticos que oferecia um modelo fora de linha por RS 400,00, decidiram que comprariam este equipamento.

Foi uma semana inteira, na qual a atividade principal mobilizou todas as pessoas disponíveis da direção da escola e da parte administrativa. Havia uma "ansiedade no ar da escola". A equipe de direção se sentia pressionada porque achava que o dinheiro era muito para a escola, o tempo era pouco e as demandas inúmeras. Os professores contestaram o conserto de armários velhos (a escola comprou três armários novos e consertou os velhos), argumentando que tinham outras demandas. Havia muita pressão, entre os profissionais, para resolver todos os problemas da escola com os recursos financeiros disponíveis; esta ansiedade contagiava a escola.

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

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### 1.2.5. As dimensões da eficiência social do PMDE: opinião e avaliação dos implementadores e beneficiários

Tanto a participação social prevista e estimulada pelo desenho do PMDE quanto os graus de legitimidade do programa junto aos agentes implementadores e beneficiários -expressos indiretamente, pela sua adesão e satisfação - integram o *capital social* do programa, condição também crucial da sua implementação.

#### *A participação social da comunidade escolar no apoio e na gestão do PMDE*

Ao descentralizar recursos para as escolas e estabelecer sua gerência por meio de órgão colegiado, o PMDE pretendeu estimular o interesse e a participação da comunidade escolar (professores e pais de alunos) na gestão das escolas. Entretanto, até 1996 tal participação foi modesta no plano legal e, nas escolas já dotadas de UEx, verificou-se ser ainda bastante formal a participação dos pais nas tarefas da gestão dos recursos. Há exceções, é claro, e a pesquisa de campo pôde detectá-las.

Sem dúvida, o programa foi bem-sucedido no estímulo à criação de associações de pais e mestres e, mais ainda, na sua legalização para fins de gestão de recursos. Uma vez estabelecido, em 1997, que as escolas só poderiam participar do programa por meio daquele formato, houve uma verdadeira "corrida" para criar e registrar em cartórios os novos colegiados de pais e mestres - o que ocorreu exatamente na fase em que se realizava a pesquisa de campo. Porém, tal ação indutora do MEC não necessariamente se traduziu em abertura e dinamização dos espaços participativos nas escolas. Nas situações extremas, por exemplo, a principal dificuldade em criar e instalar o órgão colegiado, segundo depoimentos colhidos, era a recusa de pais e mestres em dele participar, por considerarem que isso envolve muita responsabilidade.

Mesmo quando existem e funcionam as UEx, na maioria das vezes as funções executivas do gasto estão ainda fortemente concentradas no diretor, os colegiados cumprindo funções meramente formais, tais como "assinar cheques". Ou seja, em geral os membros dos órgãos colegiados limitam-se a referendar as decisões tomadas pelo diretor ou pela equipe de direção da escola ou, enfim, a atender às solicitações do diretor para assinar cheques e relatórios de prestação de contas. Tal centralização é ainda mais acentuada nos casos em que o diretor acumula com sua função original a de presidente do colegiado.

Entre as 66 escolas estudadas, apenas sete contavam com participação efetiva de pais e professores nos órgãos colegiados. Nestas, a atuação dos agentes é feita basicamente sob três formas:

- pais e professores, independentemente de pertencerem ao órgão colegiado, participam rotineiramente de todas as atividades da escola, colaborando nas promoções para arrecadação de recursos e na execução de tarefas diversas, tais como conservação do prédio escolar, cultivo de hortaliças, transporte de mercadorias etc. Casos exemplares desse tipo de atuação foram encontrados nas escolas municipais de

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Panamambi (RS) e São Miguel das Missões (RS). Em Ipatinga (MG), é forte a atuação dos pais - em geral funiconários da Usiminas - junto à escola municipal, onde montaram a biblioteca e construíram uma quadra de esportes;

- membros dos órgãos colegiados (pais e professores) participam da operacionalização do PMDE, desde a definição de prioridades até a realização de pesquisa de preços, compras de materiais, contratação de serviços e acompanhamento da execução dos serviços. Os diretores de escolas consideram "participantes" os agentes que se enquadram nessa categoria;
- membros dos colegiados comparecem às reuniões formais e opinam sobre as prioridades para alocação dos recursos do **PMDE**.

Entre todos os estados estudados, a participação de pais e professores revelou-se mais significativa nos círculos de pais e mestres das escolas do Rio Grande do sul, tanto na rede municipal quanto na estadual, independentemente do tamanho do município em que a unidade escolar está localizada<sup>35</sup>. Esta situação é bastante coerente com os resultados do *survey* nacional<sup>36</sup>.

Praticamente não se encontraram, nos 36 municípios estudados, conselhos municipais de educação: na maioria das vezes, estes colegiados ainda estão em formação. Exceções são os municípios de Porto Alegre, Ijuí e São Miguel das Missões, todos no estado do Rio Grande do sul, onde os secretários municipais de educação afirmam que os conselhos conseguem reunir parcela significativa da sociedade em seus debates sobre a educação na cidade.

### *Níveis de satisfação dos agentes e beneficiários: opiniões e avaliações*

Tal como já se verificava no *survey* nacional, também nos estudos de caso detectou-se o amplo êxito do PMDE, registrado nas avaliações dos agentes que o implementam e dos grupos que dele se beneficiam, mesmo quando, neste último caso, conhecem pouco o programa. Mas os estudos de caso mostraram também uma variação bastante acentuada de opiniões e avaliações entre os diferentes agentes implementadores - as autoridades políticas e educacionais, tais como os secretários estaduais de educação e os prefeitos municipais, os técnicos de órgãos

35. No entanto, a pesquisa recolheu depoimentos de efetiva participação de pais e professores, integrantes de órgãos colegiados. Em Maceió, por exemplo, uma diretora informou que foram eles quem, pessoalmente, realizaram as compras com os recursos do PMDE. Porém, deve-se registrar o despreparo desses agentes para cumprir as tarefas exigidas pelo programa, pois depreende-se do mesmo depoimento que os representantes de pais e mestres não realizaram pesquisa de preços, apenas se dividindo em grupos para comprar em vários estabelecimentos os diferentes materiais necessários à escola. Também em Palmeira do índios (Alagoas) a diretora relata que membros do Conselho colaboraram na definição de prioridades e nas tarefas de pesquisa de preços, contratação e acompanhamento dos serviços e prestação de contas.

36. Enquanto 58% das escolas urbanas brasileiras contavam com órgão colegiado cumprindo funções de Uex, na região sul este percentual elevava-se a 86% e, no Rio Grande do sul, a 85,7%. Porém, foi em Santa Catarina que se verificou o mais alto percentual, 93,3%.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

estaduais e municipais de coordenação e, nas escolas, os membros diretamente envolvidos na operacionalização do programa. Vejamos.

*Opinião e avaliação das autoridades políticas e educacionais.* Em geral, os delegados do MEC e os secretários estaduais de educação aprovaram unanimemente o modelo descentralizado do programa. Mas tanto as condições institucionais da sua implementação quanto o desempenho do PMDE foram julgados médios pela metade dos delegados. Quanto aos prefeitos, apesar de avaliarem muito positivamente todos os aspectos do programa, alguns deles discordam do modelo de descentralização proposto, considerando a forma centralizada nas prefeituras a melhor alternativa de executar o gasto com a manutenção das escolas.

*Opinião e avaliação dos secretários e técnicos municipais de educação e diretores escolares.* Conhecendo melhor que o grupo anterior a dinâmica do programa, os agentes localizados nas prefeituras, assim como os diretores escolares, mostraram-se menos satisfeitos com as condições institucionais e o desempenho do PMDE, embora também partilhassem com todos da avaliação positiva do modelo de descentralização.

*Professores e pais de alunos* em geral avaliaram muito positivamente os vários aspectos do programa<sup>37</sup>.

As notas atribuídas ao PMDE por estes agentes refletem essas diferenças de opinião. Veja-se no Quadro 1.9 as notas altas, médias ou baixas conferidas a aspectos distintos do programa pelos diferentes tipos de agentes entrevistados.

Quadro 1.9  
PMDE, Estudo de caso. Distribuição dos agentes e beneficiários segundo as faixas de notas que atribuíram a distintas dimensões do programa

Agentes e Beneficiários	Descentralização			Condições ruanais					8
	A	M	B	A	M	B	A	M	
Delegados do MEC			3	4		3	5		
Prefeitos	17	2	1	3	6		3	6	
Secretários municipais	18	4		13	7		7	8	1
Técnicos estaduais	5			4	7		9		
Técnicos municipais	10	2		7	2	1	7	5	
Diretor	51	5	2	34	12	1	37	16	4
Professor	37	3	2	21	6	1	29	3	1
Membro de colegiado	5	1		2	1		5	2	
Pais	17	3	1		1		16	2	

Legenda Notas: Alta-7,5 a 10,0; Média 5,0 a 7,0; Baixa menor de 5,0

Fonte: Nepp/Unicamp. Pesquisa de Descentralização de Programas do Mec - Fnsino Fundamental, 1997;

37. Entre os agentes entrevistados, apenas os alunos não puderam se manifestar, por conhecerem pouco o PMDE.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

As notas conferidas pelos agentes aos três aspectos do programa são predominantemente altas, ou seja, 74% das notas variaram entre 7,5 e 10. Mas foi principalmente o modelo de descentralização que recebeu a maior proporção de notas altas (86% das notas recebidas foram altas), seguido do desempenho do programa (69%) e das condições institucionais da sua implementação (64%). Notas baixas foram praticamente inexistentes (3% do total). Em termos proporcionais, foi o desempenho do programa que recebeu o maior número de avaliações intermediárias. Não se registraram significativas diferenças, nestas avaliações, entre escolas municipais ou estaduais ou entre escolas que geriram os recursos e escolas cujos recursos foram administrados pelas prefeituras ou SEEs.

### 1.3. Observações Finais

Ao avançar para o seu terceiro ano de funcionamento, o PMDE registra êxitos importantes, inéditos mesmo, se se considerar o seu ainda curto tempo de existência, seu conteúdo inovador e o forte grau de adesão que sua implementação vem encontrando por parte dos agentes implementadores.

As entrevistas com múltiplos agentes evidenciam tal sucesso de implementação. Do mesmo modo, as informações quantitativas obtidos pelo *survey* registram, entre outras dimensões, o alto percentual de cobertura já atingido pelo programa, em 1996, além de evidências de que, em 1997, praticamente cumprirá todas as suas metas.

Alguns problemas e dificuldades sem dúvida cercam ainda o PMDE, expressando, em primeira instância, a forte heterogeneidade das redes municipal e estadual de ensino de todo o país, em particular as acentuadas variações regionais. Há, portanto, margens ainda abertas para medidas de correção e ajustes, necessárias ao seu aperfeiçoamento. Ainda assim, o PMDE provavelmente constituirá um ponto de inflexão na tradição nacional de administração escolar e, mais ainda, de autonomização da escola na gestão de seus recursos.

A pesquisa junto a diretores de estabelecimentos de ensino fundamental registrou importantes e interessantes evidências da implementação do PMDE que convém aqui resumir.

*Born nível de cumprimento das metas de descentralização e autonomização da gestão escolar.* Ainda que coexistam várias modalidades, a implementação do PMDE vem se apoiando, em mais de dois terços das escolas em que está presente, na forma mais radical de descentralização e de autonomização da unidade escolar em matéria de execução de recursos - aquela em que a escola executa o gasto, recebendo e administrando os recursos por meio do seu órgão colegiado de pais e mestres (UEX).

Cerca de 54% das escolas públicas urbanas de ensino fundamental do país receberam recursos do programa sob tal modalidade, mas outros 30% de escolas podem juntar-se a essas primeiras, já que também executaram recursos recebidos como Suprimento de Fundos, mesmo quando o fizeram sem a participação do órgão associativo. Já em 1996, portanto, apenas uma minoria - 14% das escolas - deixou de receber diretamente o recurso do programa,

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

recebendo em troca bens e serviços providenciados pelas autoridades hierárquicas superiores (SEEs e prefeituras municipais). Interessante é notar também que, entre essas últimas, mais de dois terços (73%) almejam as formas mais autônomas de gerenciamento dos recursos.

A maior descentralização mostrou-se associada a várias dimensões positivas da operacionalidade do PMDE. Entretanto, um aspecto negativo aparentemente tendeu a acompanhar a descentralização impulsionada pelo programa: os dados apurados revelam que em 43% das escolas a chegada do dinheiro foi acompanhada por *redução de recursos financeiros ou materiais transferidos às escolas* originados de outras fontes, como prefeituras municipais, SEEs, APMs, empresas privadas, da própria comunidade ou outras.

A pesquisa de campo pôde complementar essas informações, na medida em que detectou a existência de outras modalidades de descentralização, sendo a mais inesperada delas a que se refere às escolas que, apesar de serem municipais, tiveram seus recursos administrados pela Secretaria Estadual de Educação.

*Fraca participação social.* A participação da comunidade escolar na gestão e controle dos recursos parece ter adquirido maior dinamismo, embora seja ainda insuficiente para efeitos de cumprimento das metas do PMDE.

Os diretores, na sua grande maioria, afirmaram que as UEx de suas escolas são atuantes, partilhando da definição de prioridades e participando, efetivamente, da administração dos recursos do programa. Entretanto, as evidências mostram que, em mais de dois terços das escolas, concentram-se ainda e fortemente no diretor a responsabilidade e as atividades operacionais do PMDE.

Apenas em 10% dos estabelecimentos, a associação de pais e mestres ou mesmo um funcionário da secretaria escolar cumprem estas funções. A pesquisa de campo pôde averiguar que a participação do órgão colegiado na dinâmica do programa é ainda sobretudo formal. Portanto, nesta dimensão de eficácia social, seu desempenho é ainda insatisfatório.

*Satisfação dos implementadores e beneficiários.* Entretanto, em outra dimensão o programa mostrou-se socialmente eficaz: o alto grau de satisfação dos beneficiários, já constatado no levantamento quantitativo, foi confirmado por inúmeros relatos colhidos pela pesquisa de campo, vários deles ressaltando o forte impacto da chegada dos recursos em escolas que se encontravam carentes dos materiais mais básicos.

*Forte aprendizagem institucional.* As escolas demonstraram, já no segundo ano do programa, boa capacidade de gestão dos recursos, ainda que tenham se defrontado com significativas dificuldades operacionais, especialmente as referentes à prestação de contas.

Tendo o PMDE atingido quase 80% das escolas urbanas de ensino fundamental do país, seus objetivos imediatos foram cumpridos pela quase totalidade das escolas: em 85% delas *os recursos foram gastos e as prestações de contas foram realizadas nos prazos estipulados*. Entre o primeiro e o segundo ano de operação do PMDE, por outro lado, verificou-se *ter havido aprendizagem institucional* por parte dos gestores escolares, que na sua maioria declaram mesmo poder transferir a aprendizagem para outros programas e atividades.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

*Restrições à aplicação dos recursos.* O principal problema detectado também na pesquisa de campo é relacionado à execução do gasto: diz respeito aos *timings* do fluxo de recursos e prazos de execução do PMDE, de uma parte, e, de outra, à *restrição do gasto a apenas material de consumo e serviços*<sup>39</sup>.

*Informação e o sistema de capacitação* medianamente eficientes. Impulsionados para apoiar o PMDE, foram amplos, mas apenas razoavelmente efetivos em matéria de treinamento para a execução do gasto.

É verdade que a informação e a capacitação propiciadas pelo programa abrangiam quase todo o universo de escolas. É ainda verdade que estas não deixaram de executar o programa por ausência de capacitação. Mas é certo também que a insuficiência de informação e de treinamento foi detectada já nas informações dos diretores colhidas por meio dos questionários e confirmada nas entrevistas de campo realizadas nas escolas e prefeituras. Demonstrando que a carência de informações ocorre não só nas unidades escolares, mas também em algumas administrações municipais, sobretudo as de municípios de pequeno porte, tal situação sinaliza fragilidades do plano operacional que merecem a atenção das autoridades responsáveis.

*Forte heterogeneidade do desempenho.* O desempenho do PMDE é bastante heterogêneo, concentrando suas marcas mais insatisfatórias nas escolas pequenas, nas escolas municipais, nas escolas dos municípios pequenos e naquelas localizadas nas duas mais carentes regiões do país, Nordeste e Norte.

*A comparação regional é sistematicamente desfavorável às regiões Norte e Nordeste,* em termos do desempenho do PMDE, sobretudo nos níveis de cobertura e nos graus de descentralização. De fato, estas regiões contêm um percentual menor de escolas cobertas pelo programa e as escolas que participam, em sua maioria, estão enquadradas nas modalidades menos descentralizadas, recebendo os recursos na melhor das hipóteses por meio de Suprimento de Fundos, mas em regra por intermédio de Bens e Serviços repassados por prefeituras municipais ou SEEs.

O desempenho do PMDE é também *menos satisfatório nas escolas municipais*, quando comparadas às estaduais, e nas escolas pequenas e médias. Além da menor participação relativa desses grupos de escolas, é mais baixo o grau de autonomização das mesmas: entre as que participam, verifica-se um mais baixo percentual das que receberam recursos diretamente em suas UEx. Em outras palavras, a forma menos descentralizada de participação no programa - recebimento de Bens e Serviços - é um fenômeno praticamente exclusivo da rede municipal e abrange mais as escolas pequenas e médias do que as grandes. Não surpreende, portanto, o fato de que também concentram-se nestes grupos de escolas os piores indicadores de capacitação e de outras dimensões do desempenho do PMDE.

38. Tais dificuldades não vão mais ocorrer em função das alterações das regras do PMDE, que passou a permitir em 1997 a compra de bens de capital e admitir o repasse dos recursos financeiros exclusivamente por meio de UEx (com exceção de escolas com menos de 150 alunos nas regiões S e SE e menos de 200 alunos nas regiões N, NE e CO).

## **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar**

É interessante notar que a pesquisa de campo, embora tenha confirmado tais circunstâncias desfavoráveis, defrontou-se também com situações em que, mesmo enfrentando fatores adversos da natureza dos assinalados, algumas escolas apresentaram bons resultados na implementação do PMDE. É o caso de Santanópolis, município de pequeno porte da Bahia em situação de inadimplência e que, por tal razão, não iria receber os recursos do programa. Porém, a Secretária de Educação buscou ajuda junto a deputados e pôde cadastrar as escolas; administrou os recursos de forma centralizada, mas mesmo assim atendeu a vários itens de gasto, inclusive a capacitação de professores (Incentivo à Leitura e Alfabetização), assim como às necessidades mais prementes das escolas municipais. Outro exemplo é a escola municipal de Palmeira dos Índios, única escola da rede municipal alagoana a administrar autonomamente os recursos repassados. Apesar de ter recebido pouco apoio por parte dos órgãos regionais da SEE e enfrentado vários problemas relativos à desinformação das normas e regras do PMDE (não foi informada sobre a impossibilidade de comprar material permanente) e desconhecimento da sistemática de prestação de contas, conseguiu afinal definir as prioridades em conjunto com os membros da escola e realizar o gasto contando com o auxílio efetivo dos membros do Conselho Escolar.

### **Recomendações de políticas**

As mudanças introduzidas nas normas do PMDE em 1997 seguramente levarão a que muitas das dificuldades assinaladas sejam superadas. Os estudos e evidências apresentados permitem enfatizar sobretudo as seguintes recomendações e sugestões de aperfeiçoamento do programa:

#### **Informação e capacitação**

- aperfeiçoamento dos sistemas de divulgação e capacitação;
- ampliação da divulgação do PMDE para a comunidade de uma forma geral, a fim de que haja mais envolvimento da sociedade com os programas descentralizados do MEC;
- fomento à capacitação dos agentes envolvidos com o programa, de forma sistemática e contínua;
- inclusão da capacitação em um módulo especial da programação da TV Escola, voltado para o treinamento da gestão do PMDE e da prestação de contas do gasto.

#### **Supervisão**

- melhora das condições organizacionais, de pessoal e de transporte de modo a viabilizar o acompanhamento mais efetivo do programa por parte das DEMECs nas redes estaduais e municipais de cada estado.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### **Operacionalização do programa**

- estímulos à criação e agilização das UEx;
- redefinição, por parte do FNDE, do período do ano letivo em que o repasse se efetua; além da antecipação de um semestre, a regularidade do período de repasse reforçará a confiabilidade no programa, favorecendo a incorporação dos seus recursos no planejamento anual da escola;
- alongamento dos prazos de execução e prestação de contas do gasto por parte das escolas;

### **Parceria e integração MEC-estados-prefeituras**

- introdução de mecanismos de prêmios e sanções a fim de evitar os riscos de redução de recursos das outras fontes, em especial as municipais e estaduais.

# PMDE

## Gráficos e Quadros Selecionados

Gráfico 1

PMDE: Cobertura do programa por dependência administrativa, porte da escola e porte do município  
Brani • Ragião - 1996

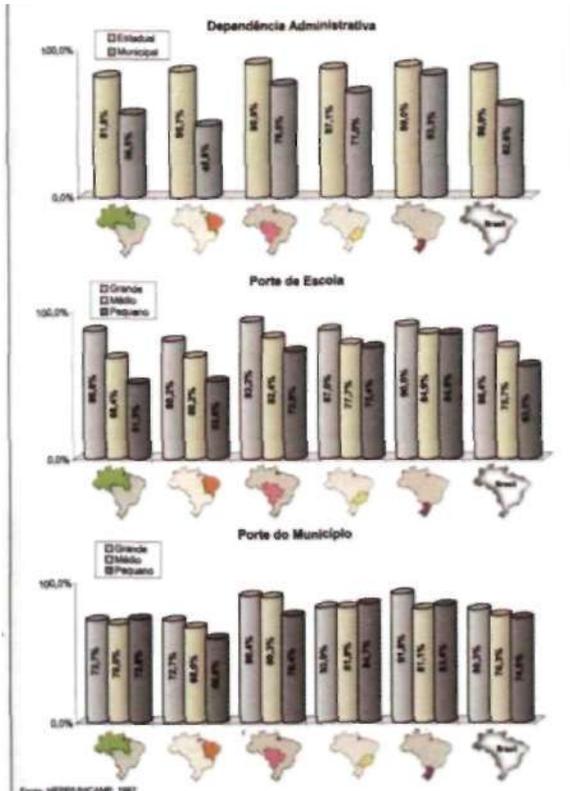
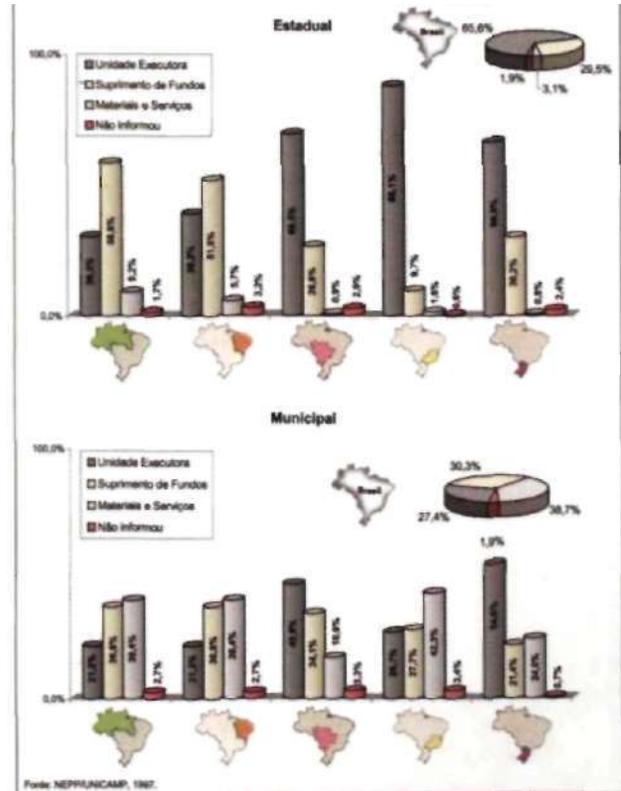


Gráfico 2

PMDE: Forma de participação no programa, segundo dependência administrativa Brasil e Regiões - 1996



## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Tabela 1

PMDE Distribuição de escolas urbanas que executaram recursos pelos tipos de problemas enfrentados na implementação do programa, segundo regiões, dependência administrativa, porte do escola e porte do município

Brasil- 1996

Tipos de problemas enfrentados	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Parte da Escola			Parte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
*Definição das prioridades de gastos	15,6	21,5	18,0	15,5	15,5	10,1	16,3	12,7	17,4	13,8	13,7	19,2	15,4	9,9
*Determinação dos recursos apenas para material de consumo e prestação de serviços	24,4	35,4	24,2	25,0	23,1	22,9	25,6	20,1	29,9	18,6	20,6	27,4	21,4	21,7
*Atraso no repasse de recursos	38,7	57,5	46,3	53,3	28,6	35,0	39,7	35,2	37,9	41,3	33,9	42,9	42,8	29,4
*Contratação de serviços (dificuldades em encontrar quem realize o serviço em tempo hábil e preço justo)	29,8	33,9	28,3	19,9	35,7	22,9	32,7	19,0	34,3	26,6	21,2	34,2	24,6	26,2
*Compra do material (dificuldade em encontrar o produto)	13,9	19,5	10,2	11,2	19,2	7,0	15,9	6,5	17,8	9,5	11,7	11,4	13,0	18,4
*O parcelamento dos recursos prejudicou o atendimento das prioridades definidas pela escola	20,7	31,0	30,3	27,6	15,2	11,4	21,6	17,0	21,2	20,9	17,6	24,7	16,1	17,3
<b>Total</b>	<b>29.859</b>	<b>2.177</b>	<b>7.589</b>	<b>2.859</b>	<b>11.626</b>	<b>5.608</b>	<b>23.529</b>	<b>6.330</b>	<b>14.786</b>	<b>11.479</b>	<b>3.594</b>	<b>14.530</b>	<b>6.211</b>	<b>9.118</b>

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

Tabela 2

PMDE Distribuição de escolas urbanas que executaram recursos, pela existência de dificuldades nos diferentes etapas de implementação do programa, segundo regiões, dependência administrativa, porte do escola e porte do município

Brasil - 1996

Etapas de implementação do programa	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Parte da Escola			Parte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
* Abertura de conta bancária, retirada de talão de cheque etc	10,8	28,6	12,2	11,4	9,1	10,6	9,3	19,2	11,1	11,1	8,3	15,9	6,4	6,4
* Obtenção de nota fiscal corretamente preenchida	15,5	22,0	14,5	18,9	14,8	15,0	15,6	14,6	17,5	12,0	16,0	16,1	10,6	17,7
* Obtenção de assinatura do responsável pela Unidade Executora	5,1	9,8	3,2	5,9	4,7	6,0	4,9	6,4	6,0	4,8	0,9	7,1	3,4	3,3
* Cumprimento do prazo estipulado para se gastar os recursos	29,0	46,6	42,4	26,5	27,3	23,5	28,2	33,2	28,8	30,9	23,4	26,0	38,3	27,3
* Inexistência de agência bancária (ou posto) no município	5,9	18,2	13,5	7,3	3,5	4,8	6,5	2,4	5,0	6,4	9,5	2,6	4,7	11,2
<b>Total</b>	<b>19.581</b>	<b>738</b>	<b>2.379</b>	<b>2.062</b>	<b>10.121</b>	<b>4.281</b>	<b>16.652</b>	<b>2.929</b>	<b>10.916</b>	<b>6.632</b>	<b>2.033</b>	<b>9.049</b>	<b>4.013</b>	<b>6.519</b>

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

\*Porcentuais calculados com base nas escolas que receberam recursos via Unidade Executora.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Tabela 3

PMDE: Distribuição\* de escolas urbanas que executaram recursos, pela existência de dificuldades nos diferentes etapas da prestação de contas, segundo regiões, dependência administrativa, porte da escola e porte do município  
Brasil - 1996

Etapas de prestação de contas	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
• Preenchimento do Anexo IV	26,6	28,5	18,6	32,5	28,4	23,8	26,0	29,9	27,2	27,5	20,2	19,9	37,5	28,8
• Extrato bancário da conta específica	30,6	37,0	30,3	32,2	30,4	29,3	29,3	37,7	30,5	32,0	26,3	36,0	26,4	25,9
• Conciliação bancária - Anexo IV	19,7	25,8	15,8	20,8	19,7	20,2	18,6	25,7	19,2	21,8	15,5	19,5	26,4	15,9
• Comprovante de devolução da saída	11,7	20,4	14,4	15,6	8,0	15,2	10,3	19,3	9,3	14,7	14,6	14,7	14,1	6,1
• Elaboração do parecer fiscal da Unidade Executora	17,0	25,3	18,4	14,7	17,1	15,7	16,3	20,8	18,7	15,1	14,3	13,2	15,5	22,9
<b>Total</b>	<b>19.112</b>	<b>724</b>	<b>2.347</b>	<b>2.019</b>	<b>9.737</b>	<b>4.285</b>	<b>16.268</b>	<b>2.844</b>	<b>10.576</b>	<b>6.544</b>	<b>1.992</b>	<b>8.635</b>	<b>3.977</b>	<b>6.500</b>

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

\*Porcentuais calculados com base nas escolas que receberam recursos via Unidade Executora.

Tabela 4

PMDE: Principais impactos do programa, em ordem decrescente de indicações dos diretores\*, segundo regiões, dependência administrativa, porte da escola e porte do município  
Brasil - 1996

Impactos do programa	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
1. As escolas necessitam de um programa desse tipo	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	86,72
2. A autonomia da escola/Unidade Executora para gerir os recursos financeiros possibilita um melhor atendimento das necessidades da escola	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
3. Depois da primeira experiência ficou mais fácil para gerir recursos financeiros	82,8	87,5	74,7	85,8	85,2	85,6	86,6	69,0	86,4	80,8	74,9	84,8	81,8	80,3
4. A sua forma de administrar a escola tornou-se mais participativa	81,8	85,6	75,4	88,2	83,2	82,9	84,6	71,4	84,6	80,3	74,9	81,5	83,2	81,3
5. O que se aprende com o programa pode ser aproveitado em outras experiências inovadoras	81,1	85,1	75,0	88,0	81,0	84,5	82,6	75,6	81,8	81,7	76,1	82,9	83,0	77,0
6. Diminuíram as resistências que haviam ao programa antes de sua instalação	66,1	68,7	57,0	72,2	69,1	68,4	69,0	55,6	70,3	63,0	59,4	67,5	65,7	64,3
7. O diretor fica sobrecarregado de novas funções	46,6	45,0	41,5	49,0	54,1	37,5	50,5	32,1	51,4	44,6	33,3	46,4	45,4	47,7
8. Houve redução do envio de materiais ou outros recursos que a escola recebia da Prefeitura ou da Secretaria Estadual de Educação	43,2	54,0	51,5	44,1	37,8	38,4	44,5	38,2	45,7	40,5	41,3	43,7	47,5	39,4
9. A escola é sobrecarregada com novas atividades	32,6	32,2	34,3	37,2	34,0	25,1	34,4	25,8	31,5	36,5	25,0	33,6	32,7	31,0
10. As orientações para execução do programa são insuficientes	29,7	34,9	34,4	26,4	29,4	23,7	30,5	26,7	32,8	28,5	20,8	32,0	20,8	32,1
11. A execução do programa é muito complexa	23,6	32,3	26,1	25,1	21,7	20,3	23,0	26,1	23,4	24,6	21,7	25,8	22,3	21,1
<b>Total</b>	<b>29.900</b>	<b>2.177</b>	<b>7.622</b>	<b>2.867</b>	<b>11.626</b>	<b>5.608</b>	<b>23.562</b>	<b>6.338</b>	<b>14.786</b>	<b>11.479</b>	<b>3.635</b>	<b>14.530</b>	<b>6.211</b>	<b>9.159</b>

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

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Tabela 5  
PMDE: Distribuição das escolas urbanas que executaram recursos, pelos itens priorizados na execução do gasto, segundo regiões, dependência administrativa, porte da escola e porte do município  
Brasil- 1996

Itens priorizados	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
* Material didático	62,7	54,1	43,1	75,0	76,9	64,1	65,5	56,6	70,2	57,6	53,9	63,9	63,6	60,8
* Capacidades e Ativ. Pedagógicas	24,2	26,9	20,2	30,9	29,2	15,8	24,7	23,2	28,5	21,0	19,8	23,8	25,5	23,9
* Material de consumo	81,7	81,7	82,4	87,8	80,0	80,9	85,3	73,9	83,8	81,1	76,9	81,1	86,5	79,3
* Manutenção do prédio	67,5	72,2	72,6	76,5	60,1	67,9	75,5	50,3	73,6	65,6	54,8	70,7	69,4	61,1
* Mobiliário e Equipamento	60,8	62,2	61,7	60,7	65,4	48,8	70,2	40,6	71,2	57,3	39,6	62,1	62,9	57,2
* Outros	49,8	47,0	27,8	60,3	61,2	59,7	55,0	38,6	62,4	42,0	32,9	50,6	55,8	44,4
<b>Total</b>	<b>37.033</b>	<b>2.879</b>	<b>11.007</b>	<b>3.150</b>	<b>13.636</b>	<b>6.361</b>	<b>25.280</b>	<b>11.753</b>	<b>16.791</b>	<b>14.383</b>	<b>5.859</b>	<b>17.936</b>	<b>7.824</b>	<b>11.273</b>

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

Nota: Material de consumo inclui: Material de limpeza, escolar e de secretário.

Tabela 6  
PMDE: Distribuição das escolas\* de acordo com as razões pelas quais elas não executaram diretamente os recursos, segundo regiões, dependência administrativo, porte da escola e porte do município  
Brasil- 1996

Razões por que não executaram diretamente o programa	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
* A escola não tem interesse em administrar diretamente os recursos	0,7	2,0	-	-	0,5	2,6	1,9	0,4	1,2	0,2	0,7	0,5	-	1,6
* A escola não tem condições (pessoal disponível para gerir diretamente os recursos)	8,0	1,5	13,4	9,5	2,8	3,4	7,5	8,0	4,9	2,7	16,3	3,2	7,7	18,2
* A escola não tem Unidade Executora ou está em processo de constituição	61,8	57,7	62,3	76,4	63,9	53,3	48,1	64,4	56,2	71,1	55,6	65,0	59,5	57,1
* A Prefeitura ou órgão estadual ou a Delegacia do MEC não ofereceu esta possibilidade para a escola	20,8	14,9	24,6	13,6	14,2	29,1	21,0	20,8	20,6	21,2	20,6	17,8	25,0	23,4
* O município onde está localizada sua escola não ofereceu condições (ausência de agência bancária e/ou comércio local insuficiente)	4,3	7,4	5,1	7,0	1,1	5,4	4,7	4,2	2,8	0,7	9,6	0,7	8,4	8,2
* Porque a escola considera que o programa executado pela Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação está atendendo as prioridades da escola de forma adequada	14,9	18,4	13,7	10,1	14,6	19,0	16,4	14,6	14,4	12,3	18,3	10,0	18,2	22,0
* Outro motivo	5,6	5,4	4,6	2,5	8,9	3,0	10,8	4,6	11,0	5,0	2,1	7,5	2,1	5,0
<b>Total</b>	<b>5.432</b>	<b>537</b>	<b>2.529</b>	<b>199</b>	<b>1.524</b>	<b>643</b>	<b>889</b>	<b>4.543</b>	<b>1.454</b>	<b>2.111</b>	<b>1.867</b>	<b>2.827</b>	<b>1.252</b>	<b>1.353</b>

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

\* Escolas urbanas que receberam bens e/ou serviços.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

**Tabela 7**

**PMDE:** Itens priorizados na aplicação dos recursos em escolas urbanas que receberam através de Unidade Executora Brasil-1996

hens beneficiados	Nos. Abs.	Em%	Brasil
• Intervenções no prédio	14 292	75,1	19.034
• Material escolar	14.201	74,6	19.034
• Material didático-pedagógico ao aluno	14 197	74,6	19 034
• Material de secretária	13.184	69,3	19.034
• Material de limpeza	12.812	67,3	19 034
« Material esportivo para o aluno	10.928	57,4	19.034
• Consertos de mobiliário	7.908	41,5	19.034
• Equipamento	7.365	38,7	19.034
« Mobiliário	6.684	35,1	19.034
• Consertos de equipamentos	5 128	26,9	19.034
• Desenvolver atividades educacionais	3.816	20,0	19.034
* Capacitar ou promover o aperfeiçoamento dos professores	2.875	15,1	19.034
• Capacitar ou promover o aperfeiçoamento dos funcionários administrativos	1.116	5,9	19.034

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

\* Excluídas as escolas que não receberam repasse do programa.

**Tabela 8**

**PMDE:** Percentuais\* de escolas urbanas que executaram recursos, pelo órgão responsável pela capacitação, segundo regiões, dependência administrativa, porte da escola e porte do município Brasil- 1996

Órgão responsável	Brasil		Regiões					Dep. Adm.		Porte da Escola			Porte do Município		
	N		CO	SE	S	iV	Mun	G	M	P	G	M			
• Delegado do MEC/DEMEC	7,9	6,9	4,4	16,3	6,7	10,8	8,0	7,6	8,7	7,5	5,8	4,2	10,2	12,4	
• Secretário Estadual de Educação/ outros órgãos estaduais	46,1	36,3	38,7	30,0	58,6	42,3	57,9	2,9	53,5	41,5	31,3	46,2	39,7	50,2	
• Secretário Municipal de Educação/ outros órgãos municipais	13,0	6,7	12,2	17,0	9,2	22,2	2,2	52,7	9,9	14,4	21,4	18,2	10,0	6,8	
• Delegado do MEC e Secretária Estadual de Educação	16,9	35,2	14,7	25,9	10,4	21,2	20,9	2,1	16,2	19,4	11,6	15,6	20,1	16,9	
• Delegacia do MEC e Prefeitura Municipal	5,8	7,1	2,9	7,2	5,7	8,7	1,2	22,9	5,2	5,2	10,4	7,0	6,1	3,8	
• Secretário Estadual de Educação e Prefeitura Municipal	1,4	0,6	0,6	4,0	0,8	2,6	1,0	2,7	1,0	2,0	1,0	1,1	1,3	1,9	
• Delegada do MEC e Prefeitura Municipal	0,9	1,6	0,2	1,3	0,5	2,2	0,1	3,9	0,6	1,0	1,8	1,0	1,0	0,6	
<b>Total</b>	<b>27.994</b>	<b>2.028</b>	<b>6.890</b>	<b>2.723</b>	<b>10.883</b>	<b>5.470</b>	<b>21.992</b>	<b>6.002</b>	<b>13.658</b>	<b>10.934</b>	<b>3.402</b>	<b>13.886</b>	<b>5.560</b>	<b>8.548</b>	

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

\* Percentuais calculados com base nas escolas que receberam algum tipo de orientação.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Tabela 9

PMDE: Distribuição\* de escolas urbanas que executaram recursos, pelo grau de autonomia para definição de prioridades de gosto com recursos do programa, segundo regiões, dependência administrativa, porte do escola e porte do município Brasil-1996

Grau de autonomia	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Porto da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
<b>•Total</b>	32,6	23,2	31,4	38,0	39,8	41,8	31,5	34,7	35,6	27,8	39,3	32,7	34,5	30,3
• Purciol	50,6	59,5	52,9	39,2	39,3	44,7	54,3	43,1	50,5	54,2	40,0	51,8	45,0	52,9
• Nao tiveram autonomia	9,6	9,7	8,6	14,0	13,0	8,4	6,6	15,8	5,4	11,6	14,1	7,0	15,7	10,6
• Nao informaram	•	7,6	7,1	8,7	7,7	5,1	7,6	6,4	8,4	6,3	6,7	8,4	4,8	6,2
<b>roio/</b>	8.115	J.283	4.521	663	<b>841</b>	807	<b>5.438</b>	2.677	3.107	3.760	<b>1.248</b>	4.599	1.708	1.808

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

\*Percentuais calculados com base nas escolas que receberam recursos via Suprimento de Fundos

Tabela 10

PMDE: Distribuição\* de escolas urbanas pela boa avaliação dos diretores (notas de 8 a 10) quanto às contribuições do programa, segundo regiões, dependência administrativa, porte da escola e porte do município Brasil- 1996

Contribuições da programa	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Porte do Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
• Condições de aprendizagem dos alunos	55,1	50,5	51,3	54,2	60,1	53,4	57,6	49,6	57,9	53,5	50,8	52,8	54,7	59,2
• Benefícios do prédio escolar	42,3	48,9	44,7	39,0	37,2	48,0	46,6	32,7	46,9	40,8	32,7	44,4	45,7	36,5
• Material pedagógico e de consumo	67,2	64,5	60,4	72,3	71,4	68,2	72,0	56,3	73,3	64,3	56,6	67,2	71,1	64,5
• Participação e interesse da comunidade pela escola	39,7	42,6	40,1	44,1	35,5	44,4	41,7	35,1	38,2	42,3	37,5	40,8	42,3	36,0
• Participação e Interesse dos alunos pela escola	51,2	55,8	55,0	55,2	44,8	54,1	51,9	49,5	46,0	55,3	56,0	50,1	53,2	51,4
• Participação e interesse dos professores nas atividades da escola	59,0	66,0	61,9	63,7	52,9	61,5	58,8	59,3	54,5	62,4	63,5	60,1	60,3	55,9
• Poder de decisão da escola	65,1	66,9	62,0	69,8	62,6	72,2	70,8	52,1	69,6	64,4	53,7	66,3	64,3	63,6
• Outro	2,2	2,7	1,0	2,3	2,7	2,5	2,4	1,6	2,5	1,8	2,1	1,7	4,0	1,6
<b>Total</b>	35.415	2.723	10.216	3.116	13.084	6.276	24.567	10.848	16.180	13.696	5.539	17.350	7.487	10.578

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

\*Percentuais calculados com base nas escolas que participaram do programa.



Programas Apoio Tecnológico e TV Escola

A utilização de tecnologias educacionais nas escolas públicas brasileiras vem sendo discutida há muitos anos. Inúmeras experiências pontuais de televisão e rádios educativas junto a alunos foram mesmo realizadas pelo governo federal ou por governos estaduais, destacando-se, entre elas, os programas *Saci*, *Minerva*, *Telecursos de 1º e 2º Graus*. No campo da capacitação docente, também podem ser assinaladas iniciativas tais como o programa "Um Salto para o Futuro", produzido pela Fundação Roquette Pinto desde 1991. A partir de 1993, com as discussões em torno do Plano Decenal para a Educação, ganha força a idéia de articular medidas de valorização do magistério e de ensino à distância<sup>1</sup>.

Nesse contexto, em 1995 o MEC formulou e passou a implementar uma política educacional pautada pelo objetivo de valorização docente. Dentre as várias ações propostas, ganhou centralidade a tese de organizar a capacitação de professores por meio da educação à distância, opção que deu origem aos programas de *Apoio Tecnológico e TV Escola*.

O *Programa de Apoio Tecnológico - PAT*, mais conhecido como *Kit Tecnológico*, foi formulado nos primeiros meses de 1995<sup>2</sup>, tendo por meta fornecer a todas as escolas públicas de ensino fundamental um *kit* composto por uma televisão, um videocassete, uma antena parabólica e uma caixa de fitas VHS<sup>3</sup>. Segundo as definições originais, o universo a ser atendido abrangia o conjunto de escolas com mais de cem alunos, hoje estimado em 42.000 estabelecimentos em todo o país. O *timing* previsto para a implementação foi de aproximadamente 24 meses e a lógica da execução baseou-se na compra descentralizada do equipamento - realizada pelas 26 secretarias estaduais de educação (SEEs)<sup>4</sup> e por 2.191 prefeituras municipais, para as quais o FNDE<sup>5</sup> transferiu

1. Também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394 de 1996, estabelece que o poder público "incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada" (art. 80).
2. A Resolução CD/FNDE nº 15, de junho de 1995, instituiu o PAT às escolas das redes estadual e municipal do Ensino Fundamental.
3. Ficou estabelecido que o aparelho de TV deveria ser em cores, de pelo menos 20 polegadas, bivolt e com controle remoto; o videocassete deveria ser de quatro cabeças, com controle remoto, bivolt e sistemas NTSC/PALM; o conjunto de recepção de satélite seria composto por uma antena parabólica com diâmetro variando entre 2,7 e 2,85 metros, um amplificador de baixo ruído, LNB, de 25 graus, um receptor de satélite e um servo-motor; e a caixa de fitas VHS deveria conter, pelo menos, dez unidades.
4. A exceção foi Roraima, que, pela sua situação de inadimplência em 1995, apenas firmou o convênio em 1996.
5. No nível federal, o programa foi coordenado pelo FNDE, por meio de sua Diretoria de Operações e da Divisão e Aplicação de Recursos, cujas funções foram as seguintes: estabelecer a divulgação e o contato com as secretarias estaduais e prefeituras.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

recursos financeiros da ordem de R\$ 1.500,00 por escola. Convênios entre o MEC, os estados e os municípios foram celebrados com tal finalidade<sup>6</sup>, sendo repassados R\$ 62,5 milhões (FNDE/MEC, 1995).

O PAT constituiu a base material de outro programa iniciado pelo MEC no mesmo período, o TV Escola, um complexo de ações televisivas destinadas à capacitação docente e à ampliação do acesso dos alunos às novas informações. O programa organiza-se em torno de um canal de televisão exclusivo para educação, cujos sinais são gerados pela Fundação Roquette Pinto para o satélite de comunicação Brasilsat-1 e transmitidos, em circuito fechado, para todo o país.

No plano federal e no âmbito do MEC, o programa é de responsabilidade da Secretaria de Educação à Distância - SEED<sup>7</sup>, cujas principais funções abarcam a produção e execução dos programas televisivos: pesquisa, compra e dublagem de vídeos e programas; articulação com as SEEs e prefeituras; produção e disseminação de material impresso. No âmbito estadual, as SEEs são responsáveis pela elaboração de orientação para as escolas e pela capacitação dos recursos humanos para a utilização de programas de ensino à distância. Finalmente, na outra ponta do programa, estão as unidades escolares, que devem gravar os programas transmitidos, montar a videoteca, designar um profissional para coordenar as atividades, criar condições para os professores assistirem aos programas e divulgar o material impresso.

A implementação do PAT, como se verá à frente, deu-se de modo relativamente ágil, se se considerar as tradicionais demoras que ocorrem em programas sociais que envolvem sistemas de compras e distribuição de bens. O modelo básico de descentralização sobre o qual repousou - a transferência dos recursos federais para os entes federados, descentralizando radicalmente o processo de aquisição - foi positivamente avaliado pela maior parte dos agentes implementadores e beneficiários entrevistados, pela sua eficácia.

Como se sabe, os processos de aquisição de bens e serviços constituem, ainda hoje, uma das grandes dificuldades enfrentadas por programas públicos, particularmente se realizados de modo centralizado e pelo governo federal. Desse modelo quis se afastar o PAT. Entretanto, a pulverização de ações de compra, a complexidade dos processos de distribuição de bens por todo o país, enfim, as enormes exigências de engenharia e logística para entregar aparelhos eletrodomésticos e pretender instalar antenas parabólicas em mais de quarenta mil unidades escolares distribuídas por todo o território nacional, além de desafiante, não deixou de significar também uma das mais fortes inovações institucionais em um país secularmente marcado pela centralização. Por isso mesmo, para além dos seus impactos sobre os comportamentos educacionais, a experiência recente do PAT traz consigo lições importantes em matéria de descentralização de programas sociais.

visando à assinatura do termo de adesão ao programa; gerenciar o banco de informações: providenciar o empenho dos recursos no SIAF; controlar a prestação de contas; treinar técnicos das DEMECs.

6. Esses recursos provieram da quota-federal do salário-educação.

7. Criada no início do ano de 1996 e localizada no MEC, a Secretaria é responsável por implantar a política do governo federal de ensino à distância e de informatização das escolas públicas.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Já a implementação do TV Escola vem enfrentando desafios de outra ordem, que o particularizam fortemente na experiência recente de programas sociais inovadores. Desde logo, as dificuldades enfrentadas dizem respeito à própria natureza da inovação trazida pelo programa, que, afinal, pretende produzir alterações significativas nas práticas educativas, nas rotinas das escolas e nos hábitos dos seus docentes, aí introduzindo um *meio* novo, até agora estranho ao ambiente escolar e, mesmo, bem pouco conhecido e "dominado" pela maior parte da população. Assim, as mudanças institucionais e organizacionais supostas pelo TV Escola não são triviais. E, paradoxalmente, estas dificuldades foram mesmo acentuadas pelo modelo de descentralização no qual se assenta - a plena autonomia da unidade escolar em dele fazer uso.

Entretanto, para além daqueles desafios e deste último efeito não esperado, a implementação do TV Escola enfrentou um outro tipo de dificuldade - as enormes expectativas acerca de seus resultados, engrandecidas também pela forte ação da mídia sobre a opinião pública. Dessa forma, além dos desafios naturais, passou a enfrentar, logo de início, um problema de imagem cujo manejo revelou-se relativamente difícil. Nesse particular, o programa foi também inovador, destacando-se da massa de programas sociais tradicionalmente ausentes dos noticiários e das pautas da imprensa.

São muitas e complexas, como se vê, as razões que convidam e mobilizam o pesquisador a conhecer e avaliar a chegada do TV Escola às escolas brasileiras.

### **2.1. Os Programas nos seus grandes números: principais resultados do *Survey* nacional**

Entre o segundo semestre de 1995 e principalmente ao longo de 1996, o PAT praticamente completou seu ciclo de realização: não apenas o MEC transferiu para os organismos estaduais e municipais os recursos totais previstos como, na grande maioria dos estados e municípios, foram encerrados os processos de aquisição dos equipamentos e sua distribuição às unidades escolares.

Diferentes condições de implementação foram, entretanto, enfrentadas na etapa imediatamente seguinte, qual seja, a da instalação das antenas parabólicas nas escolas e início das operações do programa nas escolas. O processo não apenas foi mais demorado como envolveu diferentes grupos de agentes, em especial as várias empresas vencedoras das licitações, que obedeceram a rotinas, ritmos e mecanismos distintos para instalar e colocar em operação o novo equipamento. Foi principalmente nesta etapa que ocorreu uma certa defasagem entre o início do TV Escola - março de 1996 - e a completa instalação das antenas, que se prolongou até o segundo semestre daquele ano. Sensíveis a estas diferenças temporais, os indicadores de cobertura registraram distâncias entre escolas que possuíam o equipamento e escolas em que este se encontrava instalado.

Na verificação dos resultados, a periodização do Programa TV Escola também deve ser considerada. Embora anunciado no segundo semestre de 1995, o programa somente teve início, de forma regular, em março de 1996. Quando esta pesquisa coletou as informações nacionais, por meio de questionário aplicado durante abril e maio

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

de 1997, o TV Escola completava treze e quatorze meses de vida - período tipicamente de implementação e regularização das suas dinâmicas e rotinas. As informa

As informações coletadas pelo *survey* nacional refletem etapas tipicamente iniciais da implementação.

### 2.1.1. As modalidades de descentralização

Como já se afirmou, a concepção de descentralização na qual se assentou o programa do **Kit** Tecnológico previa uma *radical descentralização federativa* - a total transferência de recursos e das funções de execução do gasto do governo federal para os governos estaduais e municipais. Porém, à diferença do que se verificou no PMDE, não se concebeu aqui a desconcentração funcional do programa, ou seja, a delegação para a unidade escolar dessas mesmas funções.

A implementação do programa, entretanto, apresentou variações. A pesquisa pôde identificar *quatro situações de descentralização*, descritas no *box* abaixo:

*Kit Tecnológico/TV Escola: situações de descentralização encontradas*

- Situação 1 - o estado (conveniente-executor) assinou o convênio, recebeu os recursos financeiros, realizou a compra do *kit* e enviou-o para as escolas estaduais;
- Situação 2 - o estado (conveniente) assinou o convênio, recebeu os recursos e repassou-os para as suas escolas, que, através de suas unidades executoras ou por ação direta dos diretores, adquiriam o equipamento;
- Situação 3 - o estado (conveniente) assinou o convênio e realizou um outro convênio com o município (subconveniente-executor), que recebeu os recursos financeiros, efetuou a compra do *kit*, repassando-o para as escolas municipais;
- Situação 4 - o município (conveniente-executor) assinou o convênio, recebeu os recursos, realizou a compra e enviou o *kit* para as escolas municipais.

As informações coletadas entre as escolas equipadas revelam que 50% receberam o *kit* da SEE, 23% da prefeitura e os 27% restantes declararam ter comprado elas próprias o *kit*. *Ou seja, embora não tenha estado presente na estratégia da descentralização, a modalidade mais radical - que juntou descentralização e desconcentração - ainda assim ocorreu em um quarto das escolas beneficiadas.* E interessante registrar a concentração das escolas que adquiriram o *Kit* autonomamente nas regiões Sudeste, onde 55% das escolas declararam tê-lo adquirido, e Nordeste, onde o mesmo ocorreu em 14% das escolas.

Por sua vez, e em escala de massas, o programa TV Escola combina, no seu desenho e propostas, descentralização e autonomia da escola, repousando estrategicamente suas operações na capacidade decisória e de gestão das

unidades escolares, na extremidade das redes de ensino. Em outras palavras, buscou valorizar a autonomização da escola, ao instituí-la como unidade última do processo de descentralização, devendo definir ela própria as prioridades, selecionar e gravar os programas transmitidos e, finalmente, criar as condições para serem utilizados na capacitação docente ou em atividades pedagógicas com alunos. É claro que a efetivação dessas alterações no ambiente escolar supõe certas condições institucionais e de processos. Vejamos.

### 2.1.2. Indicadores de processo: características da implementação e do funcionamento dos programas

A implementação do programa exige que as escolas disponham de requisitos materiais e institucionais, tais como espaço físico para instalar os equipamentos, condições de segurança e sistema de manutenção do equipamento. Deve também contar com funcionários responsáveis pela realização das atividades e, mais ainda, criar mecanismos que estimulem e intensifiquem o uso dos programas. Estas bases organizacionais e capacidades administrativas foram consideradas na avaliação da qualidade do processo de implementação do TV Escola.

#### *Recursos humanos e sistemas de informação e capacitação*

A plena inserção do TV Escola na rotina escolar depende da realização de diferentes atividades, desde a seleção de programas a serem gravados, a própria gravação, a organização e o controle das fitas gravadas até a programação da exibição das mesmas. Cabe à cada escola reorganizar a divisão interna de trabalho e selecionar os funcionários e técnicos que desempenharão as tarefas. Por outro lado, para além das atividades mecânicas de programação das gravações e operação dos vídeos, o bom desempenho didático-pedagógico de um programa dessa densidade obviamente exige graus mínimos de capacitação dos agentes que o implementam.

• **Recursos humanos.** Nas escolas que realizam gravações, a *seleção de programas* a serem gravados é atividade de responsabilidade do coordenador pedagógico em 40% delas, e do professor, em 37%. Segue-se o diretor, citado em 21 % das escolas. Já a *atividade de gravação* dos programas cabe basicamente ao coordenador pedagógico (30%) ou a um outro funcionário da escola (30%), seguidos do professor (22%). A *organização e controle da videoteca* é de responsabilidade dos seguintes profissionais: coordenador pedagógico em 33% das escolas; outro funcionário, 25%; professor, 17%; e diretor, 16%. Finalmente, a *programação da exibição das fitas gravadas* é realizada principalmente pelo professor (em 46% das escolas) e pelo coordenador pedagógico (em 33%).

Em resumo, verifica-se que as escolas têm designado o coordenador pedagógico para desenvolver as atividades relacionadas ao TV Escola. No entanto, as atividades mais pedagógicas, como seleção dos programas e programação da exibição, ficam mais por conta dos professores, enquanto aquelas mais operacionais e mecânicas ficam a cargo de um outro funcionário da escola.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

**Capacitação.** Sabe-se que uma das principais dificuldades enfrentadas na implantação de inovações nas escolas é a inexistência de pessoal qualificado para realizar as novas e diferentes atividades. Dessa forma, capacitação e treinamento de funcionários ganham especial importância na determinação do sucesso ou do fracasso da implementação.

No caso do TV Escola, a pesquisa mostrou que, em todo o país, houve capacitação de técnicos e funcionários em 61% das escolas urbanas que receberam e instalaram o equipamento.

Outra forma de capacitação que acompanha o programa é contínua e se efetua por meio do material impresso de apoio que o MEC distribui rotineiramente às escolas, com o objetivo de subsidiar a utilização dos programas educativos<sup>8</sup>. Dentre esses materiais destacam-se a Revista da TV Escola, os Cadernos do Professor, a Revista Especial com o Guia de Programação da TV Escola, os cartazes com a Grade de Programação Bimestral e o Catálogo da TV Escola<sup>9</sup>.

De maneira geral, cerca de 67% das escolas informaram possuir os materiais impressos de apoio à TV Escola. Tomada individualmente, verificou-se que a Grade de Programação de fevereiro a abril de 1997 havia chegado a um percentual ainda maior de escolas já equipadas com o *kit* (74%).

### TV Escola: divisão do trabalho e capacitação do pessoal

- 47% dos diretores informaram que é a própria escola a responsável pela manutenção dos equipamentos;
- 40% das escolas informaram que o coordenador pedagógico é o responsável pela seleção de programas;
- Em 30% das escolas, a gravação é realizada pelo coordenador e em 30% por outro funcionário;
- Em 33% das escolas, a organização da videoteca é de responsabilidade do coordenador pedagógico;
- 61% das escolas informaram ter havido algum tipo de capacitação aos funcionários;
- 67% das escolas dispunham do material impresso de apoio.

### *As condições da infra-estrutura física e de manutenção dos equipamentos*

A instalação do *kit* Tecnológico exige das escolas o atendimento de alguns requisitos, tais como uma sala adequada para colocar os aparelhos de televisão e videocassete e um lugar seguro para instalação da antena parabólica. Segundo os dados coletados, apenas 27% das escolas contavam com uma dependência exclusiva para o seu uso. A grande maioria instalou os equipamentos em dependências da escola utilizadas também para outros fins, tais como sala de professor, auditório, sala de aula etc. As demais escolas (cerca de 9%) informaram que

8. O material é enviado bimestralmente, por correio, diretamente às escolas, sem passar por secretarias de educação.
9. Em 1996, foram distribuídos quatro números da Revista da TV Escola, totalizando 375.000 exemplares e 305.000 cartazes da Grade de Programação. Até junho de 1997, haviam sido distribuídos 200.000 exemplares da Revista e 150.000 Grades de Programação.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

utilizaram um suporte móvel, que possibilita que os aparelhos de televisão e de vídeo sejam levados para as diversas dependências da escola (Tabela 1 do Anexo).

Em relação à manutenção dos equipamentos - um dos principais problemas enfrentados pelas escolas no seu funcionamento diário -, os dados mostram que em 47% dos casos é a própria escola a responsável pela manutenção, enquanto em 37% a manutenção é de responsabilidade da Secretaria de Educação (estadual ou municipal) e em 6% outros procedimentos são adotados. Nem sempre a escola conta com sistemas ou alternativas predefinidas de manutenção: 7% dos diretores declararam, por exemplo, que no caso de haver problema, não saberão a quem recorrer (Tabela 2 do Anexo).

### 2.1.3. *Kit e TV Escola: indicadores de desempenho*

Considerando o curto período de existência de ambos os programas, os indicadores mais gerais de cobertura revelam que sua abrangência foi alta: mais de três quartos das escolas urbanas possuía o *kit* e cerca de dois terços informaram realizar gravação de programas. Do mesmo modo que já se viu na avaliação do PMDE, esses resultados se diferenciam pelas regiões, pelas redes municipais e estaduais e, em menor medida, variam também segundo o porte das escolas e o tamanho dos municípios onde se localizam.

#### *Cobertura*

Elaborados a partir dos dados coletados pela pesquisa em abril de 1997, os indicadores de cobertura revelam que, do conjunto de escolas urbanas do país com mais de cem alunos (41.979), aproximadamente 78%<sup>10</sup> possuem o *kit*. Restam, portanto, 19% de escolas, para que o programa atinja o objetivo inicial de dotar com o *kit* todas as que atendem aos requisitos" .

As informações regionais da cobertura confirmam a alta cobertura do PAT, conforme mostra o Gráfico 2.1\* (Tabela 3 do Anexo). Com efeito, nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste verifica-se um desempenho superior à média nacional, em especial na primeira, com um percentual de 87% de escolas atendidas. A região Nordeste apresenta o índice de atendimento mais baixo (68%), seguida da Norte (73%). Há, entretanto, uma diferença enorme da cobertura entre as escolas estaduais e municipais: se nas primeiras o percentual gira em torno de 87%, nas municipais atinge apenas 59%.

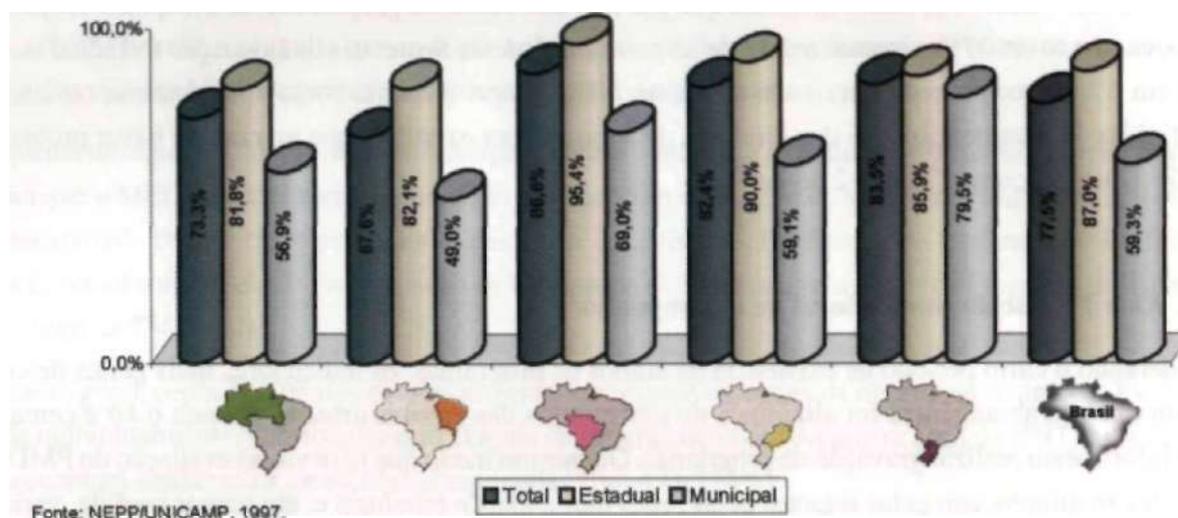
10. É importante ressaltar que, em coerência com o desenho do programa, o cálculo da cobertura foi feito em base às 41.979 escolas urbanas com mais de cem alunos, tendo sido portanto excluídas as 3.241 que não atendem tal requisito. Existem, entretanto, 1.058 unidades escolares com menos de cem alunos que informaram possuir o *kit*. Para efeitos da análise, foram elas acrescentadas ao conjunto de escolas contempladas pelo programa, totalizando 43.037.
11. A soma das escolas que não possuem o equipamento (7.611) com as escolas que não o instalaram (904) define o conjunto de 8.515 escolas urbanas que ainda não se beneficiam do programa, por esta perspectiva de análise.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

**Gráfico 2.1**

**Kit Tecnológico:** distribuição das escolas urbanas que possuem o equipamento, segundo dependência administrativa.

Brasil e Regiões - 1997



As informações coletadas permitem também verificar que apenas 2% das escolas que possuem o *kit* ainda não o instalaram, o que sugere ter sido praticamente superado o problema com a instalação das antenas parabólicas (Tabela 5 do Anexo). Também a pesquisa não detectou um quadro grave de funcionamento dos aparelhos, como se supunha a partir de informações fragmentadas anteriores: de fato, entre as escolas que instalaram os equipamentos, apenas 15% indicaram problemas e dificuldades de uso<sup>12</sup> (Tabela 4 do Anexo).

### Principais características da cobertura do programa

77,5% das escolas urbanas com mais de cem alunos possuem o *fcif*;  
dessas, 96% instalaram os equipamentos;  
dessas, 83% possuem equipamento em condições adequadas de funcionamento;  
cerca de 650 mil professores lecionam em escolas que possuem o *kit*, sendo que aproximadamente 410 mil deles encontram-se em escolas que gravam filmes;  
aproximadamente 21,5 milhões de alunos estão em escolas que possuem o *kit* e 13,6 milhões, em escolas que gravam filmes<sup>13</sup>.

12. Cabe ressaltar que 15% das escolas tiveram algum equipamento do *kit* roubado.

13. Esses dados foram obtidos por meio da expansão da amostra desta pesquisa, comportando dessa forma alguma margem de erro.

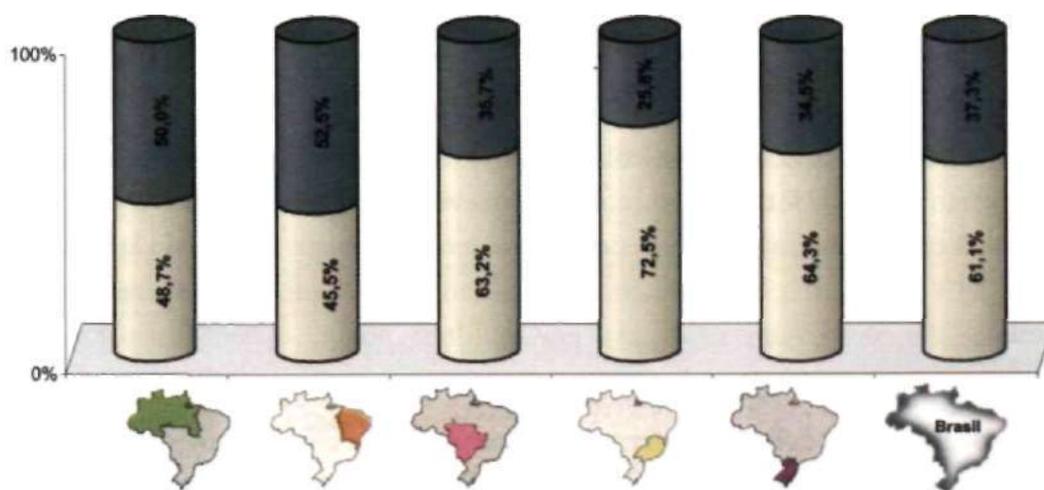
### *Indicadores de eficácia e efetividade*

O TV Escola funcionará bem desde que certas atividades-meio tenham sido adequadamente realizadas. Uma delas é a eficaz gravação das fitas - ou pelo menos o recebimento de fitas gravadas por outrem. Outra é a posse de um acervo suficiente de filmes gravados, que possibilite a instauração de uma dinâmica de utilização segundo disciplinas e séries diferenciadas.

- **Gravação dos programas: êxitos e obstáculos.** As gravação dos programas e filmes veiculados é sem dúvida uma das dificuldades mais sérias enfrentadas pelo TV Escola. Ainda assim, 61 % das escolas que possuem o *kit* instalado e em funcionamento gravam os programas (Gráfico 2.2) - sem dúvida, um bom resultado se se consideram os limitados treze meses de existência do programa. Entretanto, não é desprezível o número de escolas que, na época da coleta de informação, haviam recebido o *kit* mas ainda não gravavam os programas - 16.731 escolas ou 37% do total (Tabela 6 do Anexo).

**Gráfico 2.2**

**TV Escola:** gravação de filmes transmitidos, em escolas urbanas.  
Brasil e Regiões-1997



Fonte: NEPP/UNICAMP. 1997.

D Realizam • Não Realizam

Não necessariamente a não-gravação significa que a escola não disponha de filmes. Ao contrário, entre as escolas que não gravam, 24% recebem as fitas gravadas da Secretaria de Educação Estadual ou Municipal.

Seguramente, muitas e complexas são as razões que podem ser invocadas para explicar as dificuldades de implementação do programa. Ao que parece, para a inserção do TV Escola na vida escolar não bastam apenas a existência e o funcionamento dos equipamentos; outras condições mostraram-se necessárias, desde as mais

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

complexas - por exemplo, a disponibilidade de funcionários com tempo e forte interesse em gravar os filmes - até as mais simples, embora não menos importantes, como a da disponibilidade de fitas virgens. Vejamos as principais razões assinaladas pelos diretores escolares, segundo os resultados do *survey* nacional.

- *Dificuldades e obstáculos enfrentados na gravação dos filmes e programas.* A principal razão apontada pelas escolas que não gravaram filmes é a inexistência de funcionário para operar o equipamento e, em segundo lugar, os problemas relacionados a horário e tempo <sup>14</sup>. Mas também são altos os percentuais de escolas que alegam problemas técnicos com os equipamentos, que afirmam enfrentar dificuldades na sua operação ou que não possuem as fitas.

É preciso considerar, também, outras características institucionais que podem obstaculizar a implementação dos programas. A maior probabilidade de que a escola realize a gravação de programas ocorre nas escolas onde o nível de escolaridade do diretor e do corpo docente e a estabilidade do diretor são mais altos, embora as diferenças percentuais não sejam expressivas. Essas considerações, no entanto, são mais verdadeiras para as escolas da rede estadual do que da rede municipal, onde a realização de gravação de filmes parece depender de outras variáveis.

Ainda com relação a recursos humanos, considerou-se a presença ou não de funcionário para realizar a gravação. Das escolas que gravam filmes, 65% possuem coordenador pedagógico, presente apenas em 47% das escolas que não gravam (Tabela 7 do Anexo).

Se tomamos a perspectiva das escolas que possuem o coordenador, verifica-se que 66% delas gravam, enquanto apenas 48% das que não contam com este técnico gravam filmes. Embora exista uma diferença de 18% entre as duas situações, pode ser considerada pequena, remetendo às seguintes indagações: por que 29% das escolas que possuem o coordenador pedagógico não realizam gravação? Se 48% das escolas que não possuem esse agente gravam filmes, por que as demais não gravam?

Para compreender melhor essa situação, foram cruzadas as informações de escolas que possuem coordenador/orientador pedagógico e não gravam filmes com as razões da não-gravação. Verifica-se, então, que 47% delas justificam a não gravação pela inexistência de funcionário para operar os equipamentos (Tabela 8 do Anexo). Provavelmente, as escolas devem estar supondo que o TV Escola, por ser um programa novo e diferente, deveria contar com um funcionário específico para desenvolver as novas funções. Isto significaria que essas escolas ainda não incluíram as atividades do TV Escola

14. Se se supuser que os diretores, ao se referirem a problemas relacionados a horário e tempo, estavam se referindo à existência um funcionário com disponibilidade de tempo exclusivamente para as atividades da TV Escola, então as escolas enfrentam apenas um único problema: inexistência de funcionário responsável pelas novas atividades.
15. A gravação de filmes, uma das principais atividades do Programa TV Escola, foi examinada na sua relação com algumas variáveis condicionantes do seu bom desempenho, quais sejam: recursos humanos que existem na unidade escolar, recebimento de capacitação e condições da infra-estrutura física.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

entre suas atividades rotineiras, uma vez que em muitas delas o coordenador pedagógico não assumiu as novas atividades. Com certeza o novo programa introduziu um debate sobre as funções dos diferentes agentes no cotidiano escolar, no momento de incorporação das novas tecnologias.

Teoricamente, a capacitação oferecida aos funcionários deveria criar condições para que todas as escolas gravassem filmes. Os dados da pesquisa revelam que 73% das escolas que realizam gravação declararam ter recebido orientação para utilizar os equipamentos, embora 41% das que não realizam informem ter também recebido tal orientação. Mas é fato que as escolas que declararam ter recebido orientação tendem a realizar gravações, uma vez que apenas 25% destas não gravam programas, contra 57% daquelas que não receberam orientação<sup>16</sup>.

É importante considerar, também, o condicionamento da infra-estrutura física sobre o desempenho do programa, supondo-se por hipótese que a gravação de filmes deve acontecer nas escolas que contam com mais adequadas condições de localização dos equipamentos. A condição ideal de instalação dos equipamentos, no entanto, parece não se constituir numa variável fundamental que leve as escolas a gravar filmes. Das escolas que realizam gravação, 30% informaram que os equipamentos foram instalados em dependência exclusiva; no entanto, 22% das escolas que não realizam gravação também instalaram os equipamentos em dependência exclusiva<sup>17</sup>.

Um resumo das principais informações é apresentado no *box* abaixo.

### Principais indicadores de gravação de filmes:

- 37% das escolas não gravam programas.
- 55% informaram que a principal razão para não gravar filmes é a inexistência de funcionário específico para operar o equipamento;
- 53% das escolas que gravam filmes enfrentam dificuldades para realizar a gravação dos programas diários;
- 78% das escolas que gravam programas possuem diretor com formação superior contra 68% das escolas que não gravam;
- 65% das escolas que gravam programas possuem coordenador pedagógico;
- 47% das escolas que não gravam programas possuem o coordenador pedagógico;
- 74% das escolas que receberam capacitação gravam programas;
- 57% das escolas que não receberam capacitação não gravam programas.

16. As diferenças entre as duas redes de ensino são inexpressivas.

17. Na rede municipal, das escolas que gravam apenas 24% e das que não gravam 13% instalaram o equipamento em dependência exclusiva.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- **Os volumes de programas gravados ou recebidos.** No que se refere à programação do TV Escola, a Secretaria de Ensino à Distância veiculou, em 1996, 205 dias de transmissão, totalizando 2.460 horas (incluindo as repetições e 820 horas de "Um Salto para o Futuro"). No total foram exibidos 675 vídeos. Segundo as informações dos questionários, 56% das escolas que realizam gravação possuem menos de cem programas, 37% declararam que gravaram mais de cem e apenas 1% informou que gravou todos os programas<sup>18</sup> (Tabela 9 do Anexo).
- **Os horários em que os filmes são vistos.** Em pouco menos da metade das escolas (41%) os professores assistem aos filmes durante horário específico para reunião de professores<sup>19</sup>. A inexistência de um horário na jornada do professor fora de sala de aula para assistir aos filmes tem se constituído num dos obstáculos enfrentados pelas escolas. Ora, as informações mostram então que menos da metade das escolas oferece atualmente condições mais propícias para a capacitação docente em serviço e no próprio local de trabalho. Mas os dados mostram também que as escolas têm feito arranjos para superar esse obstáculo: é surpreendente, por exemplo, que 35% das escolas informem que os professores assistam aos filmes fora do horário das aulas e fora da escola. Em 25% das escolas, eles assistem aos filmes fora do horário das aulas, embora na própria escola, e em 20%, durante o intervalo das aulas.
- **A destinação dos programas.** O principal objetivo do TV Escola é possibilitar a capacitação e atualização dos professores da rede pública de ensino fundamental, em serviço e na própria escola. Além disso, a programação veiculada também pode ser utilizada como apoio às atividades em sala de aula e com a comunidade. Por isso mesmo, são amplas a gama de temas veiculados através dos programas assim como a variação de séries e disciplinas a que se destinam. A pesquisa tratou de quantificar essas alternativas e variações de uso do programa.

O uso do TV Escola com capacitação docente, com alunos e com a comunidade. *Considerando apenas o público-alvo, os dados revelam que as escolas usam mais os programas com alunos (66% das escolas) do que com professores (59%) e comunidade (19%).*

Para aferir com mais precisão o nível de utilização com cada segmento, solicitou-se aos diretores que informassem a *periodicidade*, isto é, se o uso era diário, semanal, mensal ou bimestral. Os resultados referentes à capacitação docente foram os seguintes, em ordem decrescente de percentuais: nunca (37%), semanal (22%), mensal (19%), bimestral (12%) e diário (7%). Já com os alunos, tem-se a seguinte periodicidade: semanal (34%), nunca (30%), mensal (15%), diário (14%) e bimestral (3%). Examinando as maiores frequências de utilização com cada segmento, pode-se inferir a preferência das escolas em utilizar os programas da TV Escola nas atividades pedagógicas com alunos, mais que com capacitação docente.

18. Do conjunto de escolas que receberam fitas gravadas (24%), 65% receberam menos de cem programas (Tabela 52 do Anexo).

19. Cabe lembrar que 17% das escolas informaram que os professores não assistem aos filmes.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- *Dificuldades enfrentadas.* Com o objetivo de conhecer os fatores que operam como obstáculos ao uso do TV Escola para a capacitação docente, pediu-se ao diretores que informassem aqueles que, na sua opinião, consistem nos principais motivos<sup>20</sup>. Para o conjunto de escolas que não utilizam a programação com a capacitação docente<sup>21</sup>, a inexistência de um horário específico na jornada do professor aparece em primeiro lugar. Como principal razão para explicar a não-utilização em atividades pedagógicas com os alunos<sup>22</sup>, 21 % declararam "outro motivo", 16%, o fato de a videoteca não estar organizada e 10%, o hábito dos professores em utilizar apenas o livro didático, combinado com o fato de a videoteca estar desorganizada<sup>23</sup>.

### Principais indicadores sobre o uso da programação da TV Escola com capacitação docente:

- 59% das escolas utilizam a programação da TV Escola com capacitação docente;
- 37% das escolas nunca utilizam a programação da TV Escola com capacitação docente;
- 7% utilizam diariamente os filmes;
- 22% utilizam semanalmente;
- 30% das escolas não utilizam em capacitação porque não há um horário específico na jornada do professor;
- 41 % das escolas que utilizam em capacitação, fazem-na durante horário específico para reunião de professores;
- 35% das escolas informaram que os professores assistem aos filmes fora do horário e fora da escola.

Os programas mais utilizados e séries e disciplinas mais atendidas. Visando conhecer mais profundamente como se dá a utilização do *Kit Tecnológico*, inquiriu-se os diretores sobre os principais tipos de programas (programação da TV Escola, programas musicais e shows, programas esportivos, documentários e filmes alugados) utilizados em atividades pedagógicas com os alunos. A informação coletada revela que todos os tipos de programas são utilizados, variando muito a intensidade. As escolas privilegiam os filmes alugados e os documentários, vindo em seguida a programação da TV Escola.

Uma das maneiras de avaliar o desempenho do programa é aferir a sua utilização segundo as séries e as disciplinas em que os filmes são utilizados. Considerando de forma agregada as séries, da 1ª à 4ª e de 5ª à 8ª, os dados gerais mostram uma distribuição equitativa entre os dois conjuntos na utilização dos filmes. Quanto às disciplinas do currículo, ciências é a mais beneficiada com a programação da TV Escola, em 37% das escolas. Em seguida aparecem português (16%), história (13%) e meio ambiente (10%) (Tabela 10 do Anexo).

20. Foram apresentadas as seguintes alternativas: o conteúdo dos programas não é adequado às necessidades da escola; os professores não têm interesse: não há um horário específico na jornada do professor; outro motivo.
21. Ou seja. 37% do total de escolas que gravam.
22. Foram apresentadas as alternativas citadas na nota 20.
23. As demais combinações apresentam percentuais muito baixos; 22% não informaram.

### 2.1.4. Indicadores de eficiência social: níveis de satisfação dos implementadores e beneficiários

Na implementação de programas inovadores, como é o caso do TV Escola, a atuação dos agentes implementadores principais e dos beneficiários é de extrema importância. Ou seja, o desempenho relativo do programa varia, em grande medida, em função da sua opinião e adesão.

- Graus de satisfação dos **agentes**. As informações disponíveis mostram que, de modo geral, os agentes implementadores avaliaram positivamente o TV Escola. A maior satisfação diz respeito ao conteúdo apresentado, embora considerem também que deveria ser adequado às condições da escola, principalmente na região Nordeste. A avaliação é menos positiva em relação ao desempenho dos programas na capacitação docente. Assim, 73% dos diretores consideraram bom o conteúdo dos programas transmitidos pela TV Escola, 10% regular, 1% ruim e 16% não informaram. Em relação ao conteúdo do material impresso a avaliação é positiva, uma vez que 76% atribuíram nota boa<sup>24</sup>. Os diretores demonstraram um nível de satisfação mais baixo quanto à adequação dos programas transmitidos ao currículo da escola, uma vez que 60% atribuíram-lhe o conceito bom e 22%, regular<sup>25</sup>. Finalmente, o desempenho dos programas transmitidos pela TV Escola na capacitação dos professores foi avaliado positivamente por 64% dos diretores. O sistema educacional brasileiro é marcado fundamentalmente pelo processo tradicional de ensino, baseado apenas na atuação do professor, considerado o meio mais antigo de transmissão do conhecimento. Por isso mesmo é de se supor que o desenvolvimento dos meios de comunicação e sua introdução no ensino devem produzir impactos significativos na organização escolar. De maneira geral, os diretores apresentaram-se mais favoráveis à utilização da televisão e vídeo, independentemente da atividade (capacitação docente ou com alunos). Maiores resistências foram apresentadas com relação ao computador, uma vez que apenas um terço dos diretores atribuiu-lhe o conceito "bom".

Diferenças significativas surgem, entretanto, quando os dados são desagregados, permitindo identificar as escolas pela condição de posse do *kit*. Assim, os diretores das escolas que possuem o *kit* mostraram-se mais receptivos à introdução da televisão e do vídeo do que os de escolas que ainda não têm os equipamentos. Provavelmente, a posse dos equipamentos e o conhecimento dos programas estimularam a avaliação mais positiva dos diretores das escolas já envolvidas no programa. Com relação à avaliação sobre o uso do computador, surpreendentemente, os diretores de escolas que não possuíam o *kit* apresentaram-se mais favoráveis do que os de escolas que já o possuíam, apesar de a diferença percentual não ser tão elevada (42% contra 36%).

- Grau de satisfação dos alunos A opinião dos alunos<sup>26</sup> sobre o uso da programação da TV Escola é positiva. Solicitados a avaliar, por meio de notas, o programa, 58% atribuíram-lhe notas altas (entre 8 e 10), enquanto 24% manifestaram-se contrariamente, atribuindo notas baixas.

24. Não manifestaram opinião 49% das escolas. Aqui não ocorrem diferenças significativas entre as regiões.

25. "Sem informação" igual a 16%.

26. A base de dados utilizada aqui refere-se a 1.559 questionários aplicados a alunos de 4<sup>as</sup> séries, em 66 escolas (estaduais e municipais) nos estados do Pará, Maranhão, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul. O número é expressivo, embora não representativo, do ponto de vista estatístico.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

E interessante notar, mais ainda, que a satisfação dos alunos é maior à medida que aumenta o número de vezes que viram os programas, ou à medida em que se intensifica a periodicidade com que suas escolas "passam" os filmes. Ou seja, opera aqui a lógica do "quanto mais vêem mais gostam", o que sugere forte potencialidade do programa.

### 2.2. A Implementação do *kit* e TV Escola em Estados e Municípios: estudos de caso

A pesquisa de campo procurou analisar com mais profundidade as condições de implementação dos dois programas, identificando situações típicas e casos exemplares.<sup>27</sup>

No que diz respeito à abrangência dos programas, a pesquisa de campo confirmou os dados já assinalados pelo *survey* nacional: a maioria das escolas já estava equipada com o *kit* e apenas em um grupo muito pequeno, o equipamento não havia sido instalado. Também os melhores indicadores de cobertura verificaram-se nas escolas estaduais<sup>28</sup>. Mostrou-se entretanto alto, nos estudos de caso, o número de escolas cujo equipamento enfrentava problemas sérios, a ponto de inviabilizar seu uso: 29 em 54 casos. Os problemas, em geral, referiam-se à antena parabólica (dezenove escolas) e aos aparelhos de TV e vídeo. Em apenas dezessete escolas os equipamentos funcionavam perfeitamente.

Esta base material não sustentou, até a época da pesquisa, a completa inserção do TV Escola na rotina pedagógica das unidades de ensino. Então, também nesse aspecto os estudos de campo referendaram as evidências oferecidas pelo *survey* nacional.

#### 2.2.1. As modalidades de descentralização

Na esfera estadual, a modalidade de descentralização do programa, aquisição e distribuição dos *kits* foi basicamente realizada pelas SEEs. Apenas em Minas Gerais e na Bahia as escolas da rede estadual receberam os recursos financeiros para compra-lo<sup>29</sup>. Em Minas Gerais o recurso foi repassado apenas para as escolas que

27. O universo de atores que forneceram informações sobre os Programas *Kit Tecnológico* e TV Escolas foi composto por oito secretários estaduais da educação, oito técnicos de Secretaria Estadual responsável pelo programa no nível central e oito no nível intermediário, oito delegados das DEMECs, 21 prefeitos (menos das capitais), 31 secretários municipais da educação, treze técnicos de Secretaria Municipal da Educação responsável pelo programa, quatro membros de Conselho Municipal da Educação, 66 diretores de escola, 62 professores, 25 coordenadores da TV Escola da unidade escolar, 58 pais de aluno, 66 alunos, 45 presidentes da Associação de Pais e Mestres e 25 professores rurais. No total foram entrevistadas 450 pessoas. Também foi utilizada a metodologia de grupo focai, o que consistiu na reunião de um grupo de professores da 1ª à 4ª série de cada escola para discutir e avaliar o TV Escola.

28. Foram visitadas 66 escolas, sendo 34 estaduais e 32 municipais. Das 66 escolas visitadas, 54 possuíam o equipamento; doze que não o possuíam pertenciam à rede municipal da Bahia, onde a distribuição foi prejudicada devido à situação de inadimplência das prefeituras. Apenas três escolas ainda não tinham instalado o equipamento.

29. A pesquisa estudou, entre as 66, cinco escolas que adquiriram o *kit*. duas em Minas Gerais e três na Bahia.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

possuíam uma UEx; as demais receberam o *kit* adquirido pelos órgãos regionais da SEE. Ocorreu uma variação muito interessante no município de Boa Esperança, cuja prefeitura adquiriu e distribuiu o *kit* para as escolas municipais e estaduais. Na Bahia, o recurso foi repassado para a conta do diretor, na forma de Suprimento de Fundos.

No âmbito municipal, todas as prefeituras adquiriram os equipamentos para as suas escolas.

De um modo geral, as escolas pesquisadas receberam o *kit* em 1996, com exceção de cinco, para as quais o equipamento chegou já em 1995. Em vários estados, o processo de licitação, aquisição e distribuição foi lento<sup>30</sup> e enfrentou diversas dificuldades, tais como as grandes distâncias e as características geográficas de relevo e clima, que dificultaram a entrega e instalação dos *kits* ou ocasionaram o recebimento de *kits* incompletos. No Maranhão, por exemplo, o processo de licitação, distribuição e instalação dos *kits* durou aproximadamente um ano. Com relação às escolas que adquiriram o *kit*, não parece ter ocorrido, de acordo com os depoimentos colhidos, nenhum problema, nem com as compras nem com a qualidade dos equipamentos. Essa é, aliás, a virtude da descentralização e desconcentração das compras, assinalada por vários agentes.<sup>31</sup> As dificuldades, quando aí surgiram, disseram respeito à instalação da antena - demoras, incompatibilidade entre a antena e o vídeo, qualidade duvidosa. Em pelo menos uma escola, apesar da boa qualidade do produto, a unidade escolar não conseguiu sintonizar o programa da TV Escola para gravar.<sup>32</sup>

### 2.2.2. A inserção institucional dos programas nas estruturas de apoio

O TV Escola reforça, em tese, a autonomia da escola, mas a pesquisa mostrou que o seu desempenho depende decisivamente da atuação das SEEs e prefeituras. Assim, é fundamental identificar as diferentes formas de inserção institucional do programa nas estruturas organizacionais dos estados e municípios<sup>33</sup>. De maneira geral,

30. Alguns secretários salientam que as compras centralizadas, de grande porte, por meio de complexos processos de licitação são um verdadeiro desastre. "Amarrados" na lei de licitação, os itens preço e qualidade não andam juntos, os interesses das empresas privadas são muito fortes e o processo é muito moroso, acrescentam os secretários.

31. Segundo depoimento do técnico estadual responsável pelo TV Escola em Belo Horizonte, quando realizada pela escola, a compra é pequena e, portanto, de mais fácil gerenciamento, mais ágil e eficaz. Ele atribui à descentralização o sucesso da operação de compra e instalação do *kit* em Minas Gerais.

32. Na busca de soluções para os problemas financeiros e de instalação dos *kits*, o Secretário de Educação conta que a superintendência de Goiás fez um pequeno manual com várias opções e etapas de instalação das antenas. Este manual foi distribuído para todas as Delegacias de Educação e estas fizeram chegar às escolas/diretorias. Assim não houve problema para a instalação.

33. Há que se considerar também as DEMECs, que tinham como função divulgar o PAT/TV Escola, realizando reuniões com os municípios, principalmente, para acompanhar o programa em seus aspectos operacionais e pedagógicos, para organizar e ou participar junto com as secretarias de educação de treinamentos de capacitação dos agentes envolvidos com o programa e manter o MEC informado sobre a implantação do programa nas diferentes regiões. Neste sentido, a maioria das DEMECs coordenava, à época da pesquisa em campo, a aplicação de instrumental, com objetivo de levantar informações sobre o funcionamento do programa no estado. O nível de envolvimento das DEMECs variou bastante, entre aquelas de muita iniciativa e outras que se mantiveram à margem, revelando pouco conhecimento sobre o programa.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

as SEEs contam, na sua estrutura organizacional, com um órgão ou pelo menos um técnico responsável exclusivamente incumbido de acompanhar o programa. Muitas envolveram também suas instâncias regionais, descentralizadas, que desempenham papel importante no desenvolvimento e acompanhamento do programa. Em alguns estados, essas instâncias demonstraram ser bastante fortes e operantes, tendo a SEE a preocupação de equipá-las com o *kit* para poderem gravar e implementar o programa e, assim, auxiliar as escolas com empréstimos. Em outros, o setor mostrou-se precário, com poucos técnicos, nem sempre capacitados, trabalhando em local inadequado para realizar as tarefas que o programa exige. Reivindicavam então ao MEC a instalação de um *kit* nas delegacias e o recebimento do material impresso para poderem desenvolver suas atividades.

Pôde-se verificar, entretanto, que as SEEs têm envidado esforços para implementar o programa, realizando atividades tais como: gravação, catalogação e organização de videoteca para empréstimos a escolas e demais interessados (em dois casos); manutenção de serviços de empréstimos e de reprodução de fitas (em três casos); fortalecimento e envolvimento dos seus órgãos regionais com os municípios para o trabalho com as escolas (em cinco casos); promoção de encontros de sensibilização e capacitação dos agentes (em cinco casos); manutenção de calendário anual de oficinas pedagógicas para agentes escolares (em um caso); reuniões periódicas com os coordenadores pedagógicos (em um caso); manutenção de equipe interdisciplinar para estudos de formas para o uso do programa e para capacitação de professores (em um caso).

Quanto aos municípios, a maioria deles não tinha em sua estrutura organizacional um técnico responsável pelo TV Escola. Em todos os 34 municípios foram identificados treze técnicos, dos quais apenas seis respondiam de fato pela função e possuíam informações sobre o TV Escola. Por sua vez, somente três prefeituras estruturaram setores administrativos específicos para coordenar e supervisionar a implementação do programa. Ressalta-se o caso do município de Santarém, que ofereceu um apoio efetivo na implementação do TV Escola criando na prefeitura a função de orientador de vídeo, ao mesmo tempo que designou um profissional para cada escola municipal, com treinamento específico para a função, coordenado pelo referido orientador<sup>34</sup>.

### 2.2.3. Características do processo de implementação: alcance e limites

Os processos e os procedimentos que criaram as bases iniciais da implementação do TV Escola - desde a assinatura dos convênios do PAT até a instalação dos equipamentos - também diferenciaram-se acentuadamente entre os casos estudados, assumindo fisionomias locais bastante interessantes e exemplares tanto de situações de êxito quanto dos obstáculos que ainda afetam a operação do programa.

34. Ver entrevistas: III D21. V Fil. VII D13. VII FI 1. Vili D29.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### *Recursos humanos e capacitação*

Em se tratando de programa federal, obviamente que não se pode imaginar que caiba ao MEC impor parâmetros de pessoal a estados e municípios, para a operação da TV Escola em suas redes próprias. Determinados estados já possuíam estruturas diferenciadas ou pelo menos alguma experiência com atividades de Educação à Distância, o que tendeu a operar como fator favorável à alocação de pessoal capacitado no novo programa. Também não se poderia mobilizar esse pessoal como multiplicador de ações de capacitação ao acompanhar a chegada do TV Escola nas redes de ensino. Entretanto, muitos foram os obstáculos enfrentados, segundo os depoimentos coletados.

- **Recursos Humanos** Os técnicos responsáveis pelo TV Escola nos estados, em sua maioria, fazem parte do departamento de ensino ou pedagógico da SEE. Geralmente apoiados em estruturas administrativas precárias, respondem por todas as atividades do departamento, incluindo as do TV Escola. Em alguns lugares foi designado um ou outro funcionário da equipe para responder apenas pelo TV Escola. Alguns estados contam também com os setores descentralizados para o acompanhamento do programa.

Já nos municípios a situação mostrou-se distinta e muito mais precária. Os responsáveis pelo TV Escola, aí, não contam com estrutura organizacional própria. A maioria faz parte de setores que respondem também por recursos audiovisuais, pela supervisão das escolas, pelo Teleposto, pelo Subnúcleo Regional. Em seis dos municípios pesquisados<sup>35</sup> havia um responsável designado para responder diretamente pelo programa, embora não pertencesse, necessariamente, a um setor específico ou a uma equipe.

Tal como revelaram, então, os estudos de caso, ainda que se processasse uma sorte de "reconversão" de pessoal para atender às novas solicitações do programa, a implementação do TV Escola ressentia-se de carências no plano dos recursos humanos.

Nas escolas, os diretores se defrontam com a grande responsabilidade de criar as condições para que o TV Escola seja implantado. Em 23 escolas, não se verificou a presença de um profissional específico para as atividades do programa e em trinta, foi designado um profissional da escola para também assumir essas novas funções.

Nas escolas que gravam filmes, a responsabilidade desta tarefa está a cargo principalmente do professor (em oito escolas); do diretor ou vice-diretor (em quatro); do coordenador pedagógico (em quatro) e dos secretários (em três). Em uma escola, a diretora conta com o apoio de uma estagiária para auxiliar nas atividades do programa. A pesquisa detectou ainda um caso em que um aluno auxilia na gravação dos programas<sup>36</sup>.

35. São Luis, Goiânia, Vitória. Colatina, Belém e Imperatriz.

36. Em Boa Esperança (ES), a diretora da escola estadual visitada conta com a ajuda voluntária de um aluno para as gravações; o fato contribui para que a escola tenha todas as fitas gravadas.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- Capacitação. Ações de capacitação, realizadas pelo MEC e por técnicos estaduais, foram registradas nos oito estados pesquisados. Entretanto, a maioria dos agentes implementadores localizados nos municípios e nas escolas não havia recebido capacitação para a função. Muitos dos técnicos estaduais assumiram o cargo recentemente e tentavam estruturar o setor. No momento da pesquisa, suas atividades se restringiam a realizar gravações e a elaborar o levantamento da situação do TV Escola nas unidades escolares.

Onde ocorreu a capacitação, as estratégias utilizadas privilegiaram grandes eventos, como *workshops*, para maximizar as chances de abranger o maior número possível de participantes. Entretanto, além das limitações dos eventos em massa<sup>37</sup>, os treinamentos não foram contínuos nem sistemáticos<sup>38</sup>.

Embora verificadas no *âmbito estadual*, as ações de capacitação revelaram-se insuficientes<sup>39</sup> para atingir a massa dos implementadores, que parecem contar mais com sua experiência anterior - adquirida em projetos de Educação à Distância, tais como Projeto Minerva, TV Executiva. Um Salto para o Futuro e outros. Apenas três técnicos receberam alguma capacitação nova.

No *âmbito das redes municipais*, também praticamente não aconteceram ações de capacitação dos agentes envolvidos na implementação do programa. Muitos dos pesquisados creditam o pouco envolvimento dos profissionais e o baixo desempenho do programa à ausência de capacitação e informação<sup>40</sup>.

Um problema da capacitação sistematicamente citado é o fato de que, à diferença das escolas, as secretarias municipais e estaduais não recebem o material impresso, que lhes serviria de apoio para uma mais competente atuação junto às escolas.

- *O apoio do material impresso.* O material impresso tem chegado à maioria das escolas e tal distribuição foi melhor em 1997 que em 1996, tanto pela maior regularidade quanto pela maior quantidade de revistas. A maioria das escolas recebeu o material em tempo e até com antecedência. A grade, na maioria das escolas, é colocada em local visível, na sala dos professores, assim como os cadernos e revistas. Em muitas escolas os professores fazem empréstimos do material para ler em casa.

37. Um técnico municipal, que participou de um *workshop*, considerou-o insuficiente, afirmando que o grande número de participantes impedia aprofundar as questões e, até mesmo, fazer questões.
38. A capacitação foi avaliada como insuficiente pelos implementadores, conforme se constata pelas respostas de 26 diretores que se manifestaram a respeito: em sete escolas não houve qualquer orientação para o trabalho; em oito, o treinamento foi oferecido pelos setores responsáveis das secretarias de educação; em oito a orientação foi passada pelo técnico da firma que instalou o *kit*, em uma, o treinamento foi dado pela Fundação Acesita; e em duas por funcionários da própria escola.
39. A técnica estadual do Programa TV Escola na Bahia, em seu depoimento, disse que não recebeu qualquer orientação ou apoio que demonstrasse que a tarefa que realiza tivesse alguma importância no contexto da política da Secretaria de Educação. Ela afirmou que todo serviço que realiza é fruto de seu próprio esforço.
40. Segundo os professores da escola estadual de João Lisboa (MA), "o que está faltando mesmo é incentivo aos professores para que utilizem a TV Escola.
41. Das 66 escolas, 45 recebiam-no regularmente, 19 não informaram e apenas duas afirmaram não estar recebendo o material do MEC.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### *As condições da infra-estrutura material e de manutenção dos equipamentos*

Além de mapear a situação de infra-estrutura física, da segurança e da manutenção dos equipamentos, é importante sublinhar as alternativas e soluções encontradas pelas escolas a respeito.

- **Infra-estrutura material.** As condições de infra-estrutura são decisivas para o bom funcionamento do TV Escola. A pesquisa identificou as seguintes situações: dezenove escolas instalaram o *kit* em local próprio<sup>42</sup> (auditórios, sala de recursos audiovisuais, salões etc); quatro, em salas de professores; seis, na sala do diretor<sup>43</sup>; seis, na sala de aula; seis, em bibliotecas; uma, no refeitório; e uma, na secretaria. Quatro escolas utilizam um móvel com rodinhas para transporte da TV e vídeo para as salas de aula<sup>44</sup>.

Com relação às fitas para realizar a gravação, enviadas pelo MEC, os diretores demonstraram estar bastante desinformados: 34 informaram que receberam (nove municipais e 25 estaduais): 22 não ofereceram informação; seis não sabiam informar se haviam recebido fitas; um não sabia quantas recebeu. Em alguns municípios, as escolas não receberam as fitas, pois estas ficaram em algum departamento das SEEs, que se responsabilizaram pelas gravações. Nestes casos, os diretores emprestaram as fitas para uso na escola, mas pelo menos um diretor não concorda que a escola não receba nem grave suas próprias fitas. As escolas que não receberam fitas compraram-nas para poder gravar.

A maioria das escolas que usa o *kit* avalia que as dez fitas distribuídas pelo MEC são insuficientes para o trabalho. Para quem realmente grava, afirmam, esta cota é para um mês. Muitas escolas não dispõem de nenhum recurso para comprar mais. Para fazê-lo, utilizam recursos de cantina, do PMDE, do Fundo Rotativo e outros. Em uma escola municipal de Palmeira dos Índios (AL), a diretora informou que as fitas são compradas pelos alunos, mas não explicou o processo; em Belém a diretora da escola municipal afirmou que realiza campanha para adquirir fitas<sup>45</sup>.

- **A segurança dos equipamentos.** A pesquisa identificou que há grande preocupação das escolas em encontrar a melhor maneira de cuidar da segurança do equipamento e criar condições de uso do mesmo. Por esse motivo, em quase todas as escolas, as salas onde estava instalado o *kit* encontravam-se fechadas com vários cadeados, trancas e grades; do mesmo modo, os equipamentos ficavam em armários também trancados com cadeados e grades. Embora haja essa preocupação com a segurança do equipamento, em apenas duas escolas os equipamentos estavam seguros; 23 escolas não tinham seguro e em dezoito os diretores não sabiam se existia seguro<sup>46</sup>.

42. Os locais próprios são salas espaçosas, ventiladas, dispendo de cadeiras que permitem acomodar bem os alunos. Mesmo assim eles não são totalmente apropriados, pois segundo os diretores são espaços utilizados para muitos fins e, em determinados municípios, até mesmo para a Delegacia de Educação realizar suas gravações, cursos, reuniões.

43. Há o caso de um município onde todos os *kits* foram instalados na sala do diretor por ordem do secretário da educação.

44. Essa alternativa também apresenta problemas porque o equipamento sofre danos freqüentes devidos aos deslocamentos.

45. Ver entrevistas I DI 1, III D23.

46. Cabe lembrar que 23 diretores não ofereceram informação.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- **A manutenção dos equipamentos: dificuldades e soluções encontradas.** A manutenção constitui-se também em problema sério, já que a maioria dos diretores demonstrou enfrentar dificuldades toda vez que necessita de um técnico especializado. A maioria solicita, às secretarias, técnico para instalar, reinstalar ou consertar o equipamento. A demora para o atendimento e o despreparo dos técnicos fazem com que as escolas, quando tenham possibilidade, prefiram utilizar serviço particular. De maneira geral, pode-se dizer que os diretores contratam serviços de particulares e pagam com arrecadações da cantina, caixa escolar etc. (seis escolas); ou contratam serviços de particulares e pagam com verbas do Fundo Rotativo, repasses e PMDE (onze escolas); ou solicitam, via ofício, técnico de manutenção e aguardam a sua chegada (25 escolas). Um diretor de uma escola municipal em Panambi-RGS informou que a manutenção é realizada pelos alunos.

Como os municípios não contam com equipes de manutenção, várias medidas são tomadas pelas prefeituras municipais para resolver os problemas de instalação e manutenção do *kit*: contratação esporádica de um técnico; instalações realizadas com seus técnicos mas não a manutenção; garantia de assistência técnica, mas as escolas pagam mensalmente, com recursos próprios, a taxa de serviço; a prefeitura contrata o conserto, mas depois cabe à escola responsabilizar-se, usando a garantia da empresa e o apoio dos alunos<sup>47</sup>.

### 2.2.4. O desempenho dos programas nos estados e municípios: êxitos e obstáculos

Em geral, nas escolas estudadas, o TV Escola apenas inicia seu processo de inserção nas rotinas e práticas. O quadro menos positivo que o do *survey* é compensado, entretanto, nos estudos de caso, pela demonstração das potencialidades do programa e pela rapidez com que, dadas as condições institucionais básicas, passa a produzir efeitos importantes nos comportamentos pedagógicos de alunos e professores.

Os estudos de caso permitem conhecer detalhes de como estão sendo cumpridas as atividades do TV Escola.

#### *Cumprimento das metas*

Do ponto de vista operacional, poder-se-ia traduzir as metas do TV Escola em atividades de gravar os programas, utilizá-los em capacitação docente e em sala de aula, com os alunos. Os estudos de caso, além de permitir conhecer com detalhes o avanço do processo de implementação, comprovaram também as potencialidades do programa e a variedade de situações e alternativas por meio das quais aquelas ações se realizam.

- **Gravação e uso dos filmes.** A variação de situações de gravação já sugerida pelo *survey* nacional pôde ser detectada e conhecida nas escolas e municípios visitados. As situações típicas encontradas foram as seguintes:

47. Neste item os principais exemplos citados baseiam-se nas entrevistas: 1 F 11, V FI 1. VI FDI 1. Vili F21.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- escolas que nunca gravaram e não têm acesso aos filmes educativos;
- escolas que nunca gravam mas que recebem filmes gravados das secretarias de educação;
- escolas que gravam esporadicamente;
- escolas que gravam diariamente toda a programação.

Cerca de um terço das escolas visitadas gravitam em torno das duas primeiras situações, indicando um desempenho ainda sofrível do programa. Chama também a atenção o fato de que, nas escolas que realizam gravações, apenas em uma detectou-se a prática da programação do vídeo para ulterior gravação. Nas demais, a gravação é sempre realizada de forma direta.

A pesquisa de campo pôde sistematizar, a partir das entrevistas e observações, e verificar, nestas situações, as principais razões e motivos que, na opinião e percepção dos agentes implementadores, concorrem para a baixa *performance* das gravações.

48

- *Razões de ordem material e técnica*: local inadequado de instalação; problema do aparelho ; gravações de baixa qualidade, sobretudo por má captação do som; falta de fitas.
- *Organização e condições do trabalho*: falta de tempo do professor; baixos salários e, em consequência, jornadas diárias extensas, sem espaços para a capacitação.
- *Comportamentos profissionais*: o desinteresse do professor.
- *Recursos humanos*: falta de uma pessoa dedicada a gravar e a orientar o uso dos programas.

Uma das alternativas à gravação das fitas é a oferecida por alguns estados nos quais as SEEs que gravam as fitas de forma centralizada e organizam videotecas que circulam, sob empréstimos, entre as escolas. Também o intercâmbio entre escolas constitui, em alguns casos, um mecanismo para contornar problemas, principalmente os de ordem material<sup>48</sup>. Nas escolas mais dinâmicas, que utilizam o programa de modo planejado e conseqüente, pôde-se verificar a reorganização da divisão interna de trabalho, gerando condições favoráveis ao bom desempenho do TV Escola. Nestes casos, em geral, são as diretoras que coordenam o programa: as fitas são gravadas por um funcionário responsável ou, em um caso particular, por um aluno. Gravada a fita, cabe à coordenadora pedagógica catalogá-la e divulgar seu conteúdo junto aos professores, orientando o uso, sugerindo programas e ensinando a usar o vídeo. Os equipamentos são utilizados cotidianamente<sup>50</sup>.

48. Em apenas cinco escolas o A7 não apresentava problemas.

49. No entanto, as escolas fazem alguns arranjos para superar essa dificuldade, como por exemplo uma escola municipal, cuja antena não está funcionando, mas a diretora mantém intercâmbio entre escolas e troca vídeos. Relatos VIID 13, VIID 21. IIID 21 e VIID 29).

50. Em uma escola estadual. 130 fitas já haviam sido gravadas na própria escola (VIID 12) e, em outra, também estadual, é a secretária quem responde pelo Programa, tendo quase tudo gravado, embora realize as gravações em sua casa. Explica que na escola não consegue gravar, devido a problemas de transmissão (VID 24). Intercâmbios de fitas gravadas são feitos também entre escolas.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- **A destinação dos programas** Do mesmo modo que já sugeriam os dados do *survey*, os estudos de campo registram o maior uso do programa nas atividades pedagógicas com alunos do que na capacitação de professores.

*Capacitação de professores, alunos e comunidade.* O programa é utilizado para a capacitação docente em quatorze escolas, sendo duas municipais e doze estaduais. É utilizado como recurso pedagógico, em primeiro lugar, com alunos da 1ª à 4ª série, e em seguida com alunos da 5ª à 8ª série e do 2º grau. Variam acentuadamente as formas da utilização<sup>51</sup>.

É importante registrar que, em várias escolas de diferentes estados<sup>52</sup>, os diretores não sabiam que o programa destinava-se prioritariamente à capacitação dos professores, demonstrando mesmo admiração por isso; outros passaram a valorizá-lo mais ainda, quando entenderam esta função particular da TV Escola.

Variam as sistemáticas de uso do programa na capacitação docente. Diversas escolas utilizam as fitas em reuniões quinzenais de planejamento especialmente dedicadas a esta tarefa. As orientações são tanto para o manuseio do vídeo quanto para a sua utilização em sala de aula.

Poucas foram as informações e registros sobre a utilização dos equipamentos e filmes com a comunidade de pais e do local, ainda que a intenção de fazê-lo tivesse sido sublinhada por muitos dos entrevistados<sup>53</sup>. Apenas em duas escolas soube-se que o equipamento havia sido utilizado em reunião de pais e no clube de jovens da comunidade.

O uso dos programas é ainda pouco sistemático, motivo pelo qual sua periodicidade é errática. Apenas uma escola informou que, quinzenalmente, as programações são exibidas aos alunos<sup>54</sup>.

*Programas televisivos mais utilizados e séries e disciplinas mais atendidas.* As séries que mais se beneficiam do programa são as iniciais do ensino fundamental. As matérias mais utilizadas são ciências, português, geografia e estudos sociais.

51. Pode-se afirmar que todos os professores que utilizam a TV Escola procuram usá-la dentro de um planejamento prévio, utilizando diferentes abordagens. Assim, tem-se: aqueles que passam os filmes infantis, mas não pedem para os alunos escreverem nada sobre o tema. pois perderiam o interesse em assistir, passam o filme, por exemplo, sem som e pedem que contem a história verbalmente e com a classe opinando, em seguida pedem que reproduzam em texto individual; passam fita, tendo trabalhado antes o conteúdo em aula teórica, pois acham que assim a retenção é bem maior; preparam a aula. escolhendo a fita de acordo com o que se está estudando no momento e preparam os alunos para ver o vídeo, explicando o objetivo da atividade, levantando alguns pontos a serem observados e após a sessão comentam oralmente e depois fazem atividade de registro, como desenho, questionário ou texto.
52. Ipatinga e Timóteo, em Minas Gerais, e Colatina no Espírito Santo.
53. Uma DEMEC recomenda que as escolas permitam o uso do equipamento para que a comunidade possa assistir inclusive novelas.
54. As demais informam com expressões vagas como uso "frequente", "usa pouco", "de acordo com a necessidade", "raramente". "todos os dias". Apenas alguns diretores informaram sobre a quantidade de professores que assistem aos programas: a "maioria"; "todo dia uma classe"; "direto"; "vinte professores".

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Mas o equipamento é bastante utilizado, também, com os alunos, em duas outras circunstâncias: programas de educação, produzidos por outras fontes que não o MEC - Vale Vídeo, Fundações Roquette Pinto e Roberto Marinho, SEMEC e TV Cultura etc; e para o lazer dos alunos, em geral com fitas alugadas sobre temas de desenhos e aventuras.

### A dimensão institucional do desempenho

A questão da falta de funcionário não é consensual: alguns implementadores consideram mesmo não ser necessário destinar técnico responsável pelo programa, pois os professores podem atuar de modo independente. Mais problemática parece ser a falta de sistema e de mecanismos de inserção do programa nas rotinas das escolas e das redes. Por exemplo, um diretor municipal enfatizou que, na sua opinião, *o programa está solto*, sem pressa de se instalar e de funcionar. Não há cobrança nem fiscalização sobre seu uso por parte dos órgãos envolvidos.

O bom funcionamento do programa também depende em grande parte do gerenciamento da escola<sup>55</sup>. Em muitas delas, tão logo a direção criou condições favoráveis para o funcionamento do TV Escola - por exemplo, indicando professores e funcionários para responder por ele frente à comunidade interna - o seu uso passou a ser mais intenso. Mas há também situações nas quais os diretores e a equipe técnica não incentivam nem criam condições para a melhora do funcionamento do programa<sup>56</sup>.

Os estudos de caso mostraram forte associação entre o bom funcionamento do TV Escola e características positivas das escolas, tais como autonomia decisória, sistemas participativos de decisão e boa capacidade gerencial. Seguramente, é nesse terreno que poderão ser encontradas as energias dinamizadoras do programa.

### 2.2.5. As dimensões da eficiência social dos programas: opiniões e avaliações dos implementadores e beneficiários

De um modo geral, os atores manifestaram-se muito favoravelmente ao Programa TV Escola e, mais amplamente geral, à educação à distância promovida pelo MEC: consideram-na bem concebida e avaliam como excelente e bem adequada à realidade a qualidade dos programas e filmes educativos. Ainda entendem que o TV Escola amplia as oportunidades de todos - escolas, alunos -, já que chega a locais até então inatingíveis. Finalmente, enfatizam a importância da agilização que o programa promove.

55. Em algumas escolas foram criadas situações que propiciam a utilização. Assim, uma escola conseguiu criar uma sala exclusiva, estimulando tanto o uso que um *kit* passou a ser insuficiente para atender a todos os professores. Em outra, os professores assistem à TV Escola no aparelho que fica na sala dos professores e há um outro aparelho colocado num móvel com rodinhas que é transportado para a sala de aula para ser utilizado com os alunos, como enriquecimento às aulas, tanto para introduzir como para complementar um assunto. O professor, quando deseja utilizá-lo, faz a reserva.

56. Neste item os principais exemplos citados baseiam-se nas entrevistas: V D12, V D 14, V D15, V D18, VI D22, VT D23.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

A questão da capacitação para o bom uso do programa foi ressaltada *pelos Secretários Estaduais de Educação*: ao considerar diretores e professores pouco capacitados para o uso desta tecnologia mais avançada, insistem em que as ações de capacitação adquiram posição mais central no programa. As autoridades estaduais avaliam estar a programação veiculada bem de acordo com o programa curricular mínimo, mas enfatizam as dificuldades de assimilação enfrentadas pelo professor, tanto por problemas conceituais, quanto de linguagem e de conteúdo, além da falta de tempo.

Boa parte dos *prefeitos* manifestou a intenção de colaborar para que o TV Escola funcione em seus municípios. Alguns sugeriram um amplo trabalho de conscientização para levar o professor a aceitar o programa<sup>57</sup>. Ainda na esfera municipal, os secretários municipais apontaram para vários obstáculos que dificultam a efetivação do programa. Para eles, a qualidade do ensino não se resolve apenas com um programa como este. Finalmente, muitos agentes implementadores entendem que, se o Ensino à Distância não é válido para todo tipo de escola e problemas, atende com eficiência às prefeituras mais pobres, que não possuem recursos para atualização profissional<sup>59</sup>. No interior da unidade escolar, *os diretores* avaliaram que os programas são bons para capacitação dos professores e seu uso deve ser incentivado, pois Educação à Distância é uma forma de educação aprovada por todos, considerando-se as grandes distâncias territoriais no país e a necessidade de complementar e atualizar a formação do educador. Além disso, os programas mostram inovações para professores e alunos e troca de experiências. Para alguns, o TV Escola é uma *injeção de ânimo*<sup>60</sup>. Há escolas que já estão acostumadas com estas práticas e portanto não encontram dificuldades. Em outras, aos poucos, o programa vai sendo assimilado e as resistências vencidas. As críticas que fazem dirigem-se sobretudo à falta de orientação para a operação do programa, dada apenas pelos técnicos que foram às escolas instalar os *kits*, portanto insuficientes e precárias, não atendendo aos objetivos do programa. Alguns poucos reclamam da falta de diretriz para a utilização dos programas, ficando a critério do professor e de sua motivação.

Os *professores*, de um modo geral, consideraram o TV Escola um recurso fundamental para transmitir conhecimentos, complementar as aulas, expandir a visão do mundo e fugir da rotina das aulas tradicionais. O TV

57. Dois prefeitos, todavia, manifestaram desconfiança pelo avanço tecnológico transmitido pelo ensino à distância. Não sabem se os professores vão aceitar o programa. Um deles posicionou-se contrário à educação à distância, porque considera que é tarefa do professor dar aulas: "não sou favorável à substituição do professor pela televisão".
58. Expressaram opiniões do tipo "se não houver envolvimento com a aprendizagem, a TV não resolve" ou "é necessário que a escola tenha uma proposta pedagógica definida, para que o programa não seja subutilizado".
59. Os responsáveis pelo programa no município demonstraram dominar pouco o programa e o seu desempenho, mesmo local. Alguns justificam a pouca informação porque "o programa TV Escola não está ainda institucionalizado na SEME, vem engatinhando e muito devagar". Também criticam a forma como ocorreu o processo de descentralização, sem preparo anterior, que a seu ver prejudicou a implantação do programa. (01-V Fl 1)
60. Um diretor em Corumbá (GO) afirma que "os professores vão ganhar muito, desenvolver-se, 'abrir a cabeça' e educar melhor. este é o único modo das cidades distantes terem acesso à atualização". Afirma também que a programação da TV Escola só é útil se utilizada em reuniões pedagógicas que possibilitem a discussão em grupo e afirma que sua escola tem procurado realizar esta prática.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Escola, segundo um professor em Porto Alegre, é eficaz na capacitação de professores, porque esclarece dúvidas e auxilia o professor na sala de aula.

A maioria dos professores que teve contato com o programa aprecia-o e procura utilizá-lo sempre que possível, selecionando as fitas mais adequadas para serem transmitidas em sala de aula. Alguns que consultam a grade. Os professores vêem o recurso como motivador para os alunos, incentivando a maior participação. Para eles, o programa constitui uma estratégia que, se bem usada e planejada, facilita a atuação do professor e permite ao aluno compreender e fixar melhor os conteúdos trabalhados em sala de aula. Entre as opiniões negativas, o argumento usado era de natureza corporativa, referido à contagem de tempo de serviço<sup>61</sup>. No plano didático, as críticas referem-se à inadequação dos conteúdos ao currículo e ao perfil de alunos<sup>62</sup>.

Quanto ao objetivo metodológico de capacitação do professor, percebe-se que nem sempre é claro para os entrevistados. Paradoxalmente, muitos afirmam que o programa atualiza os professores em questões de métodos e conteúdos de ensino, com sugestões práticas para a sala de aula, orientações e experiências.

A questão do tempo parece afligir a maioria dos professores. Mais precisamente, justificam não ver a programação por falta de tempo, pois acumulam jornadas de trabalho e não contam entre elas espaços e tempo adicional para a sua própria capacitação<sup>63</sup>. Alguns também reconheceram a falta de interesse dos professores em procurar alternativas para viabilizar o uso do programa como forma de capacitação.

A fim de conhecer melhor a avaliação dos agentes implementadores e beneficiários da TV Escola, foi-lhes solicitado que atribuíssem notas ao próprio programa e às condições em que se implementa<sup>64</sup>. Suas avaliações estão apresentadas no Quadro 2.1.

61. Segundo um diretor da rede estadual de São Miguel das Missões (RS) "as professoras que exercem atividades fora da sala de aula são obrigadas a pagar essas horas. Ou seja, uma professora só tem o direito de se aposentar se tiver trabalhado 25 anos dentro da sala de aula. Se ela ficar um ano sem dar aula, em uma função administrativa ou mesmo técnica, ela vai ter que pagar esse ano. Então ficou difícil conseguir professores para realizar o trabalho da TV Escola".

62. *"Veja o programa da TV Escola: uma professora lendo Cecília Meireles, os alunos\* sentado\* em volta. No Vilela não há aluno que fique quieto vendo e ouvindo isto. Há programas que dá para passar para os alunos, outros não. Eu gostaria de ver um sobre a pintura impressionista."* {entrevista com uma professora da EEPG Antônio Vilela Júnior, em São Paulo, que utiliza a programação do TV Escola com alunos}.

63. Uma professora da rede municipal de Goiânia disse que acha maravilhoso, principalmente os programas nas áreas de ciências e assuntos atuais, como aquele sobre trabalho escravo de menores, que ela trabalhou em classe e que segundo ela teve um grande impacto nas crianças, que começaram a discutir formas de tentar ajudar e levaram essa discussão para os pais.

64. A maioria dos entrevistados teve dificuldade em avaliar o programa por várias razões: não operam, têm pouca experiência ou desconhecem o programa; a escola não recebeu o *kit*: não quiseram atribuir nota.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

**Quadro 2.1**

**TV Escola**, Estudo de caso. Distribuição dos agentes e beneficiários segundo as faixas de notas que atribuíram a distintas dimensões do programa.

Agentes e Beneficiários	Descentralização			Condições Institucionais			Desempenho		
	A	M	B	A	M	B	M	B	
Delegados do MEC							2	1	3
Prefeitos		1			1		3	2	3
Secretários municipais	1			1	2		6	11	2
Técnicos estaduais				5	2	1	2	4	2
Técnicos municipais				2	2		2	1	1
Diretor	3						9	3	
Professor	1			3	5	3	16		
Membro de colegiado									
Aluno							36	9	4
Pais				15	10	7	2		

Fonte: Nepp/Unicamp. Pesquisa de Descentralização de Programas do Mee - Ensino Fundamental, 1997.  
 Legenda Notas: Alta-7,5 a 10,0; Média 5,0 a 7,0; Baixa menor de 5,0.

Embora tenha sido modesto o número de agentes que atribuíram notas, as altas superam 57%, seguidas de 28% de notas médias e apenas 14% de notas baixas. Os agentes se dividem em dois grupos distintos: de um lado, os diretores, professores, pais de alunos e principalmente os alunos, cujas notas foram predominantemente altas (entre 72% e 80% das notas que emitiram); de outro, os delegados, prefeitos, secretários municipais e técnicos municipais e estaduais, cujas notas altas variam entre 30% e no máximo 50% dos respectivos totais de notas. É interessante ainda verificar que as avaliações mais positivas, proporcionalmente, corresponderam à concepção da descentralização do *kit* e, em segundo lugar, ao desempenho do programa, enquanto as notas médias tenderam a se concentrar nas condições institucionais da implementação.

Uma palavra final cabe à avaliação dos alunos. Estes concentraram suas notas no desempenho do programa, a forte maioria avaliando-o com notas altas. Provavelmente, avaliaram mais o conceito que o desempenho, já que em grande número de casos o programa não estava ainda implantado na sua escola. Mas a forte disposição para avaliações positivas revela uma vez mais o amplo potencial de adesão com que o programa conta junto ao alunado.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### 2.3. Observações Finais

Os dois programas avaliados registram êxitos consideráveis, como ficou demonstrado: em menos de dois anos, no caso do *Kit Tecnológico*, e em treze ou quatorze meses, no caso do TV Escola, ambos apresentam indicadores expressivos de cobertura e cumprimento de metas. Mas também em termos de processo os resultados mostraram-se bastante positivos, principalmente aqueles que se relacionam com os formatos descentralizados dos programas. Ora, paradoxalmente, é esse o plano em que repousam, até agora, as principais dificuldades do TV Escola, referidas basicamente à estrutura federativa das redes de ensino fundamental, de um lado, e à heterogeneidade das mesmas, de outro - fatores que tendem a se magnificar em programas muito descentralizados. É interessante retomar nessa perspectiva as principais características e resultados encontrados pela pesquisa.

#### *Indicadores de desempenho: o bom nível de cumprimento das metas quantitativas*

A distribuição do *Kit Tecnológico* alcançou mais de quatro entre cada cinco escolas urbanas com mais de cem alunos, resultado bastante expressivo, já que logrado num curto espaço de dois anos. Para se ter uma medida do sucesso, compare-se, por exemplo, essa informação com os pouco mais de 90% de cobertura da merenda escolar, programa mais antigo e detentor de muito mais recursos institucionais que o PAT, além de ser considerado vital para o andamento da escola.

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 ainda em processo de recebimento e instalação do equipamento. Após treze meses, dois terços das escolas que possuíam o *kit* - instalado e em bom estado de funcionamento - realizavam gravações do programa, outro inegável êxito registrado pela investigação. Estima-se assim que aproximadamente 650 mil professores lecionam em escolas que possuem o *kit*, sendo que aproximadamente 410 mil deles encontram-se nas escolas que realizam gravações. Com relação aos alunos, são aproximadamente 21,5 milhões os que estão em escolas que possuem o *kit* e 13,6 milhões em escolas que gravam filmes<sup>65</sup>. São inegáveis, nesse sentido, as potencialidades do programa.

A heterogeneidade e as mais fortes dificuldades da implementação revelam-se, entretanto, nos aspectos mais qualitativos do processo.

#### *Um razoável mas heterogêneo desempenho qualitativo*

Como vimos, mais de 60% das escolas equipadas com *kits* em funcionamento já participavam, nos primeiros meses de 1997, da dinâmica do TV Escola. A esse indicador qualitativo somam-se os da *destinação e periodi-*

65. Esses dados resultam de projeções feitas a partir da expansão da amostra do *survey*, comportando então alguma margem de erro.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

*cidade do uso dos filmes reproduzidos*, que também registraram desempenho razoável. Como bem registrou o *survey* nacional, embora o TV Escola tenha sido concebido como um programa prioritariamente de capacitação docente, a utilização dos filmes revelou-se levemente superior com alunos do que com atividades dos professores. Foi também positivamente surpreendente verificar que em cerca de 40% das escolas o uso do TV Escola é, em média, semanal, bastante adequado ao esperado.

Entretanto, essas características da implementação distribuem-se muito desigualmente entre os distintos grupos de escolas. Se é verdade que os indicadores de condições materiais do programa - ter o equipamento e em bom estado de funcionamento - repartiam-se equilibradamente entre os diferentes segmentos, é certo também, como mostram os dados do *survey*, que *as operações de gravação ainda não se verificavam em mais da metade das escolas das regiões Nordeste e Norte, ou das escolas municipais ou das escolas pequenas*. Comportamento regionalmente mais positivo tem a periodicidade do uso dos filmes: embora as escolas das regiões mais desenvolvidas sejam as que mais assinalam o uso da TV Escola com docentes e alunos, é nas regiões mais carentes que este uso se faz de modo mais intenso (uso semanal).

Em boa medida, as informações apresentadas confirmam hipóteses iniciais da pesquisa acerca das relações, de um lado, entre as bases materiais de operação e os fatores de natureza institucional presentes nas escolas e, de outro, os indicadores quantitativos e qualitativos sublinhados.

### *Condições dos equipamentos e características das instalações.*

Até onde as evidências permitiram verificar, as condições materiais mínimas exigidas para a gravação e a reprodução dos filmes e programas não se constituíram em impedimento para o desempenho do Programa TV Escola: como vimos, menos de 15% das escolas sofreram roubo de equipamento, e entre as que enfrentaram o problema a maioria concentrava-se nas regiões mais desenvolvidas e nos municípios grandes. Nem a localização do *kit* nas escolas foi detectada como obstáculo: menos de um terço das escolas instalou o equipamento em ambiente exclusivo, mas ainda assim a maioria refere-se a dependências adequadas, ainda que comuns a outras atividades. Em um décimo das escolas, o equipamento foi instalado em suporte móvel. Enfim, nem mesmo a manutenção do equipamento parece inibir o seu uso, já que metade das escolas declarou-se responsável por esta tarefa.

Entretanto, cerca de metade das escolas enfrentou problemas com a gravação dos filmes: além de dificuldades com a sintonia, apontadas por 44% das escolas, o problema mais assinalado foi a carência de funcionário específico para a função de gravação, o que remete às condições de organização e recursos humanos das escolas e outras características do processo de implementação do programa.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### *Condições institucionais das escolas*

Dois grupos de fatores institucionais atuam concorrentemente nas escolas, favorecendo ou inibindo o avanço do TV Escola.

- *Fatores institucionais favoráveis: a experiência anterior com programas de TV Educativa.* Conhecer e ter experimentado previamente programas semelhantes ao do TV Escola constitui um capital importante para o bom desempenho deste último. Assim mostraram os estudos de caso, em especial naquelas redes estaduais e municipais dotadas de boa experiência com programas como "Um salto para o Futuro".
- *Fatores institucionais desfavoráveis: a insuficiente diferenciação de funções e a modesta reorganização da divisão interna do trabalho no interior da escola.* Ainda que a chegada do TV Escola tenha sido acompanhada por ações de *capacitação em mais de 60% das escolas*, o programa parece ressentir-se ainda da insuficiência de preparo do pessoal para a execução de suas principais ações: gravar, selecionar filmes, relacionar filmes com o currículo, orientar a sua inclusão no planejamento dos professores, reproduzi-los em horários e situações convenientes.

A *questão do funcionário* parece ser, entretanto, menos a ausência de um técnico específico - até porque não faria sentido agrupar, em um mesmo perfil técnico, funções mecânicas e pedagógicas como as referidas - do que a ainda lenta e modesta redefinição da economia de trabalho interna à escola. O fato de que em um terço das escolas sejam os coordenadores pedagógicos e os professores os que se responsabilizam pelas atividades mais pedagógicas constitui um sinal alvissareiro de que o programa está sendo assumido pela dinâmica pedagógica própria da escola. Mas ainda resta ao programa estimular uma reorganização da divisão social do trabalho e diferenciação de funções, de modo que sejam superadas as indefinições, ainda presentes, acerca de quem deve responsabilizar-se pelas gravações.

Outro problema é o do *tempo do professor para assistir aos filmes*. Tanto os resultados do questionário quanto os estudos de caso mostraram ser essa uma queixa constante, mas mostraram também que a existência de tempos apropriados para tal, na jornada de trabalho, não significa necessariamente a garantia de que a capacitação docente por meio da TV Escola será aí executada.

Estas dimensões organizacionais do programa adquirem sentido mais completo se confrontadas com outra ordem de obstáculos detectados no plano da eficácia do TV Escola.

### *Modalidades de descentralização e eficácia dos programas*

Como já se viu, os dois programas assentaram-se em concepções distintas de descentralização. No caso do *kit Tecnológico*, a descentralização significou a transferência de recursos para SEEs e para prefeituras para que adquirissem o equipamento e providenciassem sua distribuição para as respectivas redes de ensino. Essas foram

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

as alternativas obedecidas pelas SEEs - que adquiriam os *kits* para aproximadamente 50% das escolas - e pelas prefeituras - que responderam pela aquisição de equipamento para aproximadamente 22% das escolas. Mas a grande inovação ocorrida deveu-se ao fato 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 na região Nordeste 14% das unidades escolares experimentaram esta forma de autonomia gerencial.

Já no caso do TV Escola, a concepção prevalecente 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. Ora, parece residir aí mesmo um dos principais fatores que contribuem para os resultados ainda modestos do TV Escola em termos do seu adequado uso em capacitação docente.

O TV Escola é o programa do MEC que mais apostou na autonomização da unidade escolar: transmite os programas e realiza a sua divulgação, cabendo às escolas decidir o quê gravar, como utilizar os filmes, como cuidar da instalação, manutenção e segurança dos equipamentos. Essa radical descentralização não foi, entretanto, devidamente acompanhada por uma estratégia de implementação que, partindo do MEC, estimulasse os gestores educacionais estaduais e municipais a assumir o comando da integração da inovação na rotina de suas redes. Em outras palavras, parece não ter havido, no ponto de partida da implementação do programa, suficientes e bem estabelecidos acertos e articulações com as secretarias estaduais e municipais de educação, de tal modo que seus papéis e funções na operacionalização do TV Escola estivessem bem definidos. Desconsiderada então, na prática, a hierarquia institucional das redes de ensino, o TV Escola pautou-se por uma inserção muito frágil nas estruturas e nas dinâmicas preexistentes: "o programa ficou solto", para usar a expressão de um técnico municipal entrevistado. Para além dos problemas de manutenção e operação dos equipamentos, a dificuldade maior parece residir exatamente na posição ainda "externa" que o programa parece guardar em relação à dinâmica do planejamento e da supervisão escolar.

### *Kit/TV Escola: indicadores de eficiência social*

Entre dois terços e três quartos dos diretores escolares avaliam muito positivamente o 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. A 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 e as escolas grandes e médias.

Também a opinião dos alunos foi consultada<sup>66</sup>. Tendo sido questionados 1.559 alunos, 80% deles afirmaram gostar do uso de televisão em aula, mas apenas 58,4% consideraram bom o funcionamento da TV Escola nas

66. No Módulo 2 da *Pesquisa Descentralização de Programas do MEC - Ensino Fundamental*, NEPP/UNICSAMP. 1997, foi aplicado um questionário a alunos de 4 séries do primeiro grau de 66 escolas estaduais e municipais, localizadas nos 34

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

suas escolas. É interessante verificar que quanto mais vêm programas nas suas escolas mais os alunos gostam que a televisão seja usada em salas de aula.

É importante assinalar uma outra dimensão da eficiência social do programa: seu *impacto sobre a equidade*. Não apenas aumenta as oportunidades de uma melhor capacitação docente para as escolas daquelas regiões mais carentes, como amplia o acesso dos alunos pobres a esse poderoso meio de comunicação que é a televisão.

### Recomendações de políticas

Os resultados da pesquisa de avaliação da implementação dos programas #7/Tecnológico e TV Escola sustentam sugestões e recomendações de políticas destinadas a minimizar dificuldades sistemáticas da implementação, reduzir diferenças regionais e entre escolas e reforçar as experiências positivas, aumentando assim a efetividade do programa. De forma sintética, recomendam-se:

#### Mais densas articulações institucionais

- a mais forte articulação do MEC com Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, visando a uma melhor integração do programa nas redes e à redefinição de responsabilidades e tarefas quanto a gravações, distribuição e utilização de fitas;
- a *municipalização do programa* - por aí se entendendo a maior responsabilização das prefeituras com o funcionamento do TV Escola tanto nas escolas municipais quanto nas estaduais - parece consistir em profícua alternativa;
- envolvimento das universidades, faculdades e escolas de magistério no programa de capacitação docente por meio do TV Escola; por exemplo, é possível estimular a introdução de disciplina referente ao uso de novas tecnologias no currículo e também parece pertinente abrir possibilidades de estágios aos estudantes;
- estímulo à criação de comitês interinstitucionais de apoio ao uso da tecnologia na educação nos estados;
- estímulo à melhora do desempenho do programa, por meio da premiação das experiências mais inovadoras no uso do TV, selecionadas por concurso similar ao concurso da FGV/Fundação Ford;

#### Melhora do desenho e dos sistemas de capacitação, monitoramento e supervisão do programa

- prioridade ao cumprimento das metas quantitativas de cobertura e de número de filmes por escolas;

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.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- a flexibilização do desenho do programa, atendendo às necessidades regionais e de segmentos de escolas; por exemplo, em face da maior dificuldade de certas regiões e escolas em gravar as fitas, a distribuição de fitas gravadas poderia se constituir em alternativa adicional, sem prejuízo da já existente;
- relacionar o uso das fitas com os parâmetros curriculares;
- melhora das estratégias de capacitação implementadas pelo MEC; por exemplo, ampliar as ações de capacitação, por meio de cartilhas para as prefeituras e escolas ou em filmes ancorados no "exemplo ao professor";
- verificação sistemática da qualidade da emissão do sinal, por regiões;
- verificação, por amostragem, da adequação da linguagem e do conteúdo dos programas.

Os *agentes entrevistados* também fizeram sugestões e recomendações, algumas das quais merecem ser reproduzidas:

### Melhora do desenho do programa

- mais clara definição de políticas e diretrizes para a educação à distância;
- regionalização dos conteúdos dos programas, para maior compreensão dos professores e de comunidades mais afastadas;

Criação de canais de comunicação entre os departamentos de inovações tecnológicas e o MEC, com informações atualizadas e constantes dos setores do programa de informatização e TV Escola; manutenção de grupos de estudo nos estados, com produção de materiais a serem enviados ao MEC, para serem acrescentados à programação do TV Escola;

### Melhora das condições materiais e de recursos dos órgãos supervisores e das escolas

- a concessão de um sinal na TV Educativa para a DEMEC, possibilitando que os procedimentos cheguem às comunidades mais isoladas e como uma forma de superar as dificuldades com falta de recursos físicos e financeiros, ao dar assistência técnica aos agentes municipais e às escolas;
- envio do material impresso também às prefeituras municipais, delegacias de ensino, secretarias estaduais, DEMECs etc. para que possam efetuar com mais conhecimento suas tarefas de orientação;
- instalação de um *kit* completo na sede dos subnúcleos, para viabilizar o acesso à programação;

## **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar**

- solucionar a carência de recursos para fitas virgens, que é obstáculo na grande maioria das escolas<sup>67</sup> ;

### **Adensamento da divulgação do programa e da capacitação dos agentes**

- capacitação das equipes centrais que treinam o programa nos estados;
- intensificação da propaganda nacional para incentivar o uso do programa; produção de um vídeo de divulgação para operar também como suporte para o trabalho "de formiguinha" que os capacitadores desenvolvem nas regiões;

### **(iravação e distribuição das fitas**

- concentração na SEE das tarefas de gravação e reprodução das fitas para as escolas. A transmissão dos programas aos sábados seria uma alternativa para que mais professores conhecessem o programa;
- a última exibição do programa deve ser realizada em horário compatível com o da professora, que somente poderá vê-lo após o jantar e a lição de casa dos filhos;
- alteração do horário noturno, para que a transmissão não seja feita no mesmo horário de outros programas de grande audiência, ou de programas educativos também interessantes.

67. Segundo o depoimento do entrevistado, "... neste país, o recurso para a compra do lita virgem é um entrave. Mesmo porque o município sem dinheiro acaba optando pela compra de cadernos. Assim, o MEC deve amarrar uma verba para utilização deste recurso, para que as escolas não fiquem sem fita".

## Kit e TV Escola

### Quadros Seleccionados

Tabela 1

Kit Tecnológico: Distribuição das escolas urbanas<sup>1</sup> por condição de localização de instalação do equipamento, segundo a dependência administrativa Brasil e Regiões - 1997

Regiões e Dependência Administrativa	Condição de instalação						Total (N <sup>2</sup> )
	Instalaram em dep. exclusiva (%)		Instalaram em outro local (%)		Suporte móvel (%)		
<b>Norte</b>	21,4	(6,4)	68,8	(9,0)	5,1	(4,6)	2.610
Estadual	24,7		65,4		3,8		1.912
Municipal	12,5		77,9		8,7		698
<b>Nordeste</b>	20,2	(20,8)	64,9	(29,3)	8,1	(25,4)	9.058
Estadual	23,9		59,4		10,6		6.159
Municipal	12,2		76,7		3,0		2.899
<b>Centro-Oeste</b>	21,7	(7,6)	63,7	(9,7)	10,7	(11,2)	3.047
Estadual	23,8		62,6		10,8		2.226
Municipal	16,2		66,7		10,4		821
<b>Sudeste</b>	34,0	(49,2)	54,3	(34,3)	9,5	(41,5)	12.682
Estadual	35,7		51,9		10,6		10.486
Municipal	26,0		65,3		4,3		2.196
<b>Sul</b>	24,9	(16,0)	63,1	(17,7)	8,9	(17,3)	5.631
Estadual	28,8		62,6		6,5		3.624
Municipal	17,8		63,9		13,3		2.007
<b>Brasil</b>	26,5	(100,0)	60,7	(100,0)	8,8	(100,0)	33.028
Estadual	29,8		57,4		9,5		24.407
Municipal	17,4		70,0		6,9		8.621

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

<sup>1</sup> Excluídas as escolas que não possuem o equipamento.

Os valores apresentados em percentuais sempre somam 100% com os "sem informação".

Os valores entre parêntesis somam 100% na coluna.

Tabela 2

Kit tecnológico: Distribuição\* de escolas urbanas por procedimentos adotados para o conserto dos equipamentos quando for necessário, segundo regiões, dependência administrativa, porte da escola e porte do município Brasil, 1997

Procedimentos adotados	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
• A própria escola conserta(rá)	47,3	31,4	28,7	45,3	59,4	58,3	56,3	21,8	55,7	42,0	29,7	48,5	39,6	50,6
• Solicita(rá) o conserto a Secretaria Municipal de Educação ou outro órgão municipal	19,5	26,0	28,7	22,8	9,9	21,4	3,5	64,8	12,2	23,3	38,3	21,6	21,8	14,7
• Solicita(rá) o conserto a Secretaria Estadual de Educação ou outro órgão estadual	17,5	33,6	24,0	19,9	12,5	9,7	23,4	0,8	20,2	15,8	12,0	15,6	19,9	18,8
• Não sabe o que fazer	7,0	3,2	8,9	6,3	8,6	2,8	8,5	3,0	6,2	6,7	12,2	6,4	5,7	9,0
• Outra forma	5,9	2,2	5,3	3,4	7,3	6,7	5,7	6,6	4,3	8,5	3,1	5,2	7,3	6,1
• Não informou	2,8	3,6	4,4	2,3	2,2	1,0	2,7	3,0	1,4	3,8	4,8	2,7	5,7	0,8
<b>Total</b>	<b>32.924</b>	<b>2.599</b>	<b>9.006</b>	<b>3.049</b>	<b>12.682</b>	<b>5.588</b>	<b>24.3324</b>	<b>8.600</b>	<b>15.867</b>	<b>13.692</b>	<b>3.365</b>	<b>15.785</b>	<b>6.800</b>	<b>10.339</b>

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

\*Percentuais calculados com base nas escolas que possuem o kit

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Tóbelo 3  
Kit Tecnológico. Cobertura do programa, segundo a dependência administrativo  
Brasil e Regiões - 1997

Regiões e Dependência Administrativa	Escolas urbanas pela condição de posse do equipamento				Total (%)
	Possuem (%)		Não possuem (%)		
<b>Norte</b>	73,3	(7,9)	21,5	(9,7)	3.508
Estadual	81,8		15,5		2.305
Municipal	56,9		33,0		1.203
<b>Nordeste</b>	67,6	(27,2)	25,5	(42,8)	13.104
Estadual	82,1		14,1		7.350
Municipal	49,0		40,0		5.754
<b>Centro-Oeste</b>	86,6	(9,3)	12,7	(5,7)	3.502
Estadual	95,4		4,4		2.333
Municipal	69,0		29,3		1.169
<b>Sudeste</b>	82,4	(38,5)	15,1	(29,5)	15.195
Estadual	90,0		8,0		11.477
Municipal	59,1		37,1		3.718
<b>Sul</b>	83,5	(17,1)	14,4	(12,3)	6.670
Estadual	85,9		12,0		4.153
Municipal	79,5		18,4		2.517
<b>Brasil</b>	77,5	(100,0)	18,6	(100,0)	41.979
Estadual	87,0		10,6		27.618
Municipal	59,3		34,0		14.361

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

\* Excluídas as escolas com menos de 100 alunos pois segundo a legislação do programa só seriam contempladas as escolas com mais de 100 alunos.

Os valores apresentados em percentuais sempre somam 100% com os "sem informação"  
Os valores entre parêntesis somam 100% na coluna.

Tabela 4  
Kit tecnológico: Distribuição\* de escolas urbanas por condições atuais de funcionamento, segundo regiões, dependência administrativa, porte da escola e porte do município  
Brasil. 1997

Condições atuais de funcionamento	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
* Funcionam perfeitamente	60,1	46,4	53,9	55,3	73,1	49,3	62,3	53,7	58,7	62,2	58,1	53,2	59,2	71,2
* Apresentam problemas de funciona- mento, mas é possível utilizá-los	22,9	33,0	24,2	25,1	16,2	29,9	22,4	24,2	23,8	22,0	22,2	24,7	23,9	19,3
* Apresentam problemas que inviabili- zam sua utilização e estes problemas estão sendo resolvidos	11,2	11,6	14,7	11,9	7,7	13,3	9,9	15,0	12,3	10,1	10,9	14,6	12,8	5,0
* Apresenta problemas que inviabili- zam sua utilização, mas não tem con- senso ou o defeito não é encontrado	1,3	2,4	1,5	2,8	0,1	2,4	1,3	1,4	1,2	1,5	1,1	1,8	1,1	0,8
* Apresentam problemas que inviabili- zam sua utilização, mas o consenso é muito caro	2,4	4,0	3,0	4,2	1,7	1,3	1,9	3,7	2,7	1,9	2,8	3,2	1,0	1,9
* Não informou	2,1	2,6	2,7	0,7	1,2	3,8	2,2	2,0	1,4	2,3	4,9	2,4	1,9	1,8
<b>Total</b>	<b>32.142</b>	<b>2.537</b>	<b>8.555</b>	<b>2.985</b>	<b>12.514</b>	<b>5.551</b>	<b>23.886</b>	<b>8.256</b>	<b>15.628</b>	<b>13.316</b>	<b>3.198</b>	<b>15.434</b>	<b>6.628</b>	<b>10.080</b>

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

\*Percentuais calculados com base nas escolas que possuem o kit e instalaram os equipamentos.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Tabela 5

Kit tecnológico: Distribuição dos escolas urbanas que não instalaram o equipamento, segundo a dependência administrativo, o porte do escola e o porte do município Brasil e Regiões - 1996

Região	Total	Dep. Adm.		Porte do Escola			Porte do Município		
		Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
Norte	2,0	2,5	0,6	1,9	2,2	1,5	2,3	1,3	0,7
Nordeste	4,1	3,0	6,5	0,7	6,3	5,4	3,0	3,3	6,5
Sudeste	1,2	0,8	2,8	1,0	0,9	4,2	2,0	1,0	0,3
Sul	1,1	0,9	1,3	-	0,3	6,7	0,5	0,6	2,2
Brasil	2,0	1,5	3,6	0,9	2,7	4,9	2,0	1,6	2,4

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

\* Percentuais calculados com base nos escolas que possuem o kit.

Tabela 6

TV Escola: Gravação dos programas transmitidos, em escolas urbanas\*, segundo o dependência administrativo Brasil e Regiões • 1997

Regiões e Dependência Administrativa	Gravação de programas transmitidos (% de escolas)				Total (%)
	Realizaram		Não realizaram		
<b>Norte</b>	48,7	(6,3)	50,0	(10,5)	2.530
Estadual	49,5		48,7		1.836
Municipal	46,5		53,2		694
<b>Nordeste</b>	45,5	(20,0)	52,5	(37,8)	8.650
Estadual	52,5		45,7		5.956
Municipal	30,0		67,6		2.694
<b>Centro-Oeste</b>	63,2	(9,6)	35,7	(8,9)	2.995
Estadual	64,2		34,4		2.210
Municipal	60,4		39,4		785
<b>Sudeste</b>	72,5	(46,0)	25,8	(26,9)	12.511
Estadual	78,2		20,2		10.388
Municipal	44,5		53,6		2.123
<b>Sul</b>	64,3	(18,2)	34,5	(16,0)	5.571
Estadual	63,3		35,5		3.590
Municipal	66,1		32,6		1.981
<b>Brasil</b>	61,1	(100,0)	37,3	(100,0)	32.257
Estadual	66,1		32,3		23.980
Municipal	46,6		51,7		8.277

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

Excluídos os escolas que não possuem o equipamento e que não o instalaram.

Os valores apresentados em percentuais sempre somam 100% com os "sem informação".

Os valores entre parêntesis somam 100% na coluna.

Tabela 7

TV Escola: Distribuição das escolas urbanas que realizam gravação, segundo os funcionários responsáveis pelas atividades de gravação de filmes Brasil- 1997

Atividades	Diretor diretor	Vice-pedagógico	Coordenador	Professor	Outros func.	Ninguém	Aluno	Comunidade	Não-realiza
* Seleção de programas a serem gravados	20,9	5,8	39,6	37,1	10,4	2,9	0,0	-	0,6
* Gravação dos programas	10,8	7,7	30,3	21,6	29,6	1,4	0,3	1,5	0,3
* Organização e controle das fitas gravadas	16,4	8,4	33,3	17,6	24,9	1,1	0,1	0,0	0,4
* Programação da exibição das fitas gravadas	10,2	4,8	32,8	45,8	11,8	3,2	0,3	-	1,0

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

Obs.: "Sem informação" foram contabilizados, mas não consta na tabela.

\*Percentuais calculados com base nas escolas que possuem o kit e instalaram os equipamentos.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

**Tabela 8**  
TV Escola: Distribuição das escolas urbanas pela gravação de filmes e dependência administrativa e segundo a existência de coordenador pedagógico Brasil - 1997

Gravações de filmes	Dependência administrativa	Orientador/Coordenador Pedagógico			Total
		Existe	Não existe	Não informou	
• Gravam	Estadual	65,1	33,1	1,8	15.850
	Municipal	65,1	33,0	1,9	3.860
	Total	65,1	33,1	1,8	19.710
• Não gravam	Estadual	48,3	51,0	0,7	7.747
	Municipal	45,3	50,6	4,1	4.282
	Total	47,2	50,9	1,9	12.029
• Não informam	Estadual	69,5	30,5	-	722
	Municipal	36,7	63,3	-	931
	Total	51,1	48,9	-	1.653
<b>Total</b>		<b>58,0</b>	<b>40,3</b>	<b>1,8</b>	<b>33.392</b>

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

**Tabela 9**  
Kit tecnológica: Distribuição\* de escolas urbanas por quantidade de programas gravados, segundo regiões, dependência administrativa, porte da escola e porte do município Brasil, 1997

Número de programas gravados	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Parte da Escola			Parte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
• Mais de 300 programas gravados	6,6	5,4	5,1	3,9	8,6	5,1	7,1	4,7	8,6	5,0	0,7	6,8	7,4	5,9
• Entre 200 e 300 programas	8,1	7,8	4,2	5,1	9,7	10,1	8,3	7,4	9,6	7,0	3,5	4,1	4,0	15,1
• Entre 100 e 200 programas	21,8	10,7	9,9	16,5	29,3	22,6	23,0	17,0	30,5	12,2	12,3	16,6	23,8	26,9
• Menos de 100 programas	55,6	69,4	63,6	68,4	47,6	55,6	53,2	65,4	46,2	65,5	69,3	66,2	55,8	43,0
• Tem todos gravados	0,8	2,3	0,9	0,6	0,6	1,0	0,8	0,9	0,8	1,0	-	0,8	1,9	0,3
• Não informou	7,0	4,4	16,4	5,5	4,2	5,6	7,6	4,7	4,3	9,2	14,3	5,4	7,2	8,8
<b>Total</b>	<b>19.710</b>	<b>1.232</b>	<b>3.938</b>	<b>1.892</b>	<b>9.068</b>	<b>3.580</b>	<b>15.850</b>	<b>3.860</b>	<b>10.395</b>	<b>7.821</b>	<b>1.494</b>	<b>8.476</b>	<b>4.052</b>	<b>7.182</b>

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

\*Porcentuais calculados com base nas escolas que possuem o kit instalado e realizam gravações dos programas.

**Tabela 10**  
Kit tecnológica: Percentuais\* de escolas urbanas por disciplinas que mais se beneficiam da sua programação, segundo regiões, dependência administrativa, porte da escola e porte do município Brasil, 1997

Disciplinas	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Parte da Escola			Parte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
• Português	16,1	12,0	18,2	18,8	18,8	7,4	16,6	14,7	16,5	14,2	22,3	13,4	15,6	20,7
• Matemática	5,5	10,8	8,3	4,5	3,8	3,3	4,7	8,0	3,7	6,9	8,5	7,1	4,0	4,1
• Ciências	37,3	27,2	29,6	46,5	39,2	44,5	37,5	36,6	36,5	39,3	32,6	33,6	34,2	45,0
• História	13,5	15,2	5,7	11,5	17,0	17,8	15,3	8,2	19,9	7,7	5,7	15,6	11,0	11,9
• Geografia	7,6	3,0	3,3	9,8	11,2	6,8	8,5	4,8	11,3	4,5	2,1	7,6	5,3	9,0
• Educação artística	1,4	0,9	2,3	2,1	0,2	2,4	0,9	2,7	1,3	1,4	1,3	1,5	1,0	1,4
• Educação física	0,6	2,0	0,5	1,4	-	0,8	0,7	0,3	0,6	0,6	0,4	0,6	1,1	0,2
• Meio ambiente	10,0	11,9	9,6	5,9	10,8	10,1	10,1	9,9	9,2	11,4	8,0	11,3	9,8	8,3
• Outras	7,0	5,6	5,9	6,5	8,1	7,5	7,2	6,6	8,1	6,5	4,3	6,9	8,7	6,1
<b>Total</b>	<b>32.102</b>	<b>2.530</b>	<b>8.543</b>	<b>2.971</b>	<b>12.519</b>	<b>5.539</b>	<b>23.853</b>	<b>8.249</b>	<b>15.590</b>	<b>13.314</b>	<b>3.198</b>	<b>15.389</b>	<b>6.633</b>	<b>10.080</b>

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

\*Percentuais calculados com base nas escolas que possuem o kit instalado e realizam gravações dos programas.



Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, mais conhecido como *Programa da Merenda Escolar*, é um dos mais antigos programas de suplementação alimentar do Brasil. Com diferentes denominações, estruturas institucionais e lógicas de operação, existe desde a década dos 50, tendo logrado manter uma continuidade pouco usual entre as políticas sociais do país<sup>1</sup>.

O PNAE é financiado com recursos orçamentários da União, no valor de R\$ 0,13 por aluno matriculado, e tem por objetivo assegurar suplementação alimentar universal, de no mínimo 15% das necessidades calóricas e protéicas diárias dos alunos, durante pelo menos 180 dias letivos. Com isso, pretende-se estimular a permanência dos alunos na escola e obter uma melhoria no processo de ensino-aprendizagem dos escolares. A clientela-alvo do programa é composta por alunos da pré-escola e do ensino fundamental das escolas públicas municipais, estaduais e filantrópicas.

Desde o início dos anos 90, o PNAE vem sendo direcionado por uma deliberada política de descentralização, visando a um conjunto de objetivos e metas: garantir a regularidade do fornecimento da merenda; melhorar a qualidade das refeições; respeitar e valorizar os hábitos alimentares locais; diversificar a oferta de alimentos; incentivar a produção regional e diminuir os custos operacionais do programa. A descentralização significou, de fato, a transferência de funções do nível federal para os níveis estadual e, principalmente, municipal, passando a ser de responsabilidade dos governos subnacionais as seguintes operações e tarefas: aquisição dos produtos (envolvendo a definição das pautas de compras e a realização dos processos licitatórios); elaboração de cardápios; a contratação de recursos humanos (merendeiras, nutricionistas e pessoal de apoio); oferta e instalação de infraestrutura física, equipamentos (geladeira, fogão, freezer) e outros materiais (pratos, talheres etc.), para que o programa possa ser implementado nas escolas. Do ponto de vista da gestão e controle, a descentralização buscou também estimular a participação da comunidade local e, em particular, da escolar, tanto na execução quanto na fiscalização do programa. A obrigatoriedade da existência de Conselhos Estaduais e Municipais de Alimentação Escolar expressa esse objetivo.

1. O programa, nascido em 1954, sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos - CNA, adquiriu impulso e efetiva abrangência nacional com a criação da Campanha da Merenda Escolar - CME, através do Decreto n.º 37.106 de 31/3/1955.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Na sistemática da descentralização vigente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, responsável pelo PNAE no âmbito federal, em substituição à antiga Fundação de Apoio ao Estudante - FAE, é o órgão encarregado de assinar convênios e realizar o repasse de recursos financeiros para estados e municípios que se encarregam da execução do programa. Mas o processo descentralizador, no plano dos estados e municípios, pode ser operacionalizado sob diferentes formatos institucionais, dependendo do nível de governo, estadual ou municipal, que desempenhe, frente ao governo e aos recursos federais, as funções de conveniente e executor.

Com efeito, dado o fato de que tanto estados quanto municípios, de forma concorrente, oferecem ensino pré-escolar e de nível fundamental, no plano federativo a descentralização do PNAE se faz sob a forma tanto de *estadualização* quanto de *municipalização* dos recursos. Mais recentemente, por iniciativa dos próprios estados e de alguns municípios, vem ganhando centralidade um modelo mais radical de *simultânea descentralização e desconcentração*, no qual se transferem diretamente para a escola os recursos destinados à compra dos gêneros alimentícios. Essa nova modalidade é designada, nesta pesquisa, de modelo de *autonomização da escola*.

Em termos mais formais, pode-se verificar, então, que a atual política de descentralização da merenda escolar comporta três alternativas ou modalidades:

- a *estadualização*, situação na qual a Secretaria Estadual de Educação opera como conveniente e unidade executora (UEX), junto ao FNDE, recebendo os recursos federais, realizando compras e distribuição de gêneros (ou refeições prontas) para as escolas estaduais e municipais localizadas no estado e, finalmente, prestando contas do gasto realizado;
- a *municipalização*, situação na qual a prefeitura municipal opera como conveniente e UEX e assume a gestão do programa junto a todas as escolas localizadas no município, sejam as municipais, as estaduais ou as municipalizadas - ou seja, o órgão municipal recebe os recursos federais, realiza as compras, distribui às escolas os gêneros alimentícios ou, eventualmente, as refeições prontas e, finalmente, presta contas do gasto junto ao FNDE;
- a *autonomização da escola*, situação na qual a prefeitura ou a Secretaria Estadual da Educação, operando como convenientes junto ao MEC/FNDE, recebem os recursos federais e transferem-nos diretamente às unidades escolares, que assumem todas as operações do programa; os recursos podem chegar ao órgão colegiado da escola, que atua então como UEX, ou diretamente em conta bancária administrada pela direção escolar, sob a forma de Suprimento de Fundos.

A primeira forma foi, inicialmente, a que predominou na política de descentralização do PNAE, embora convivendo com a municipalização - no caso dos municípios que aceitassem assim aderir ao programa. Até 1994, completou-se a estadualização do programa: seus recursos foram totalmente repassados aos estados, tendo sido sumariamente encerradas, no plano federal, todas as funções de compra e distribuição de alimentos para fins de merenda escolar.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Atualmente, entretanto, a modalidade predominante é a municipalização do PNAE. Sob tal forma, o ritmo da descentralização do PNAE acelerou-se desde 1995 e, já ao final de 1996, os convênios firmados entre o FNDE e as prefeituras municipais abarcavam 3.257 municípios, quando eram apenas 310 em 1993. Expressão dessa forte municipalização, entre os anos 1995 e 1996 verificou-se também notável crescimento da participação dos municípios na gestão dos recursos totais do programa, passando de 52% a 73%, enquanto caía simetricamente a dos estados, de 48% a 27% (FAE, 1996). Em síntese, tal como registram os documentos oficiais do PNAE, a política de descentralização orientou-se, até 1995, pelos padrões de estadualização, no primeiro momento, e de municipalização, a seguir.

Esta pesquisa tratou de avaliar os principais resultados desse processo de descentralização e, principalmente, de identificar os fatores que aí operam como condições favoráveis ou como obstáculos e dificuldades.

### 3.1. O PNAE nos seus grandes números: principais resultados do *survey* nacional

Dos três programas avaliados por esta pesquisa, o PNAE é não apenas o mais antigo como, em decorrência, o que conta com maior - embora heterogênea - densidade institucional nas escolas, prefeituras e administrações estaduais. Conta desde logo com pessoal próprio - pelo menos a merendeira ou algum funcionário que faça as suas vezes -, sendo muito comum, nos estados e nos municípios grandes e médios, que seja operado em departamentos ou seções técnicas dedicadas a suas tarefas rotineiras. Mais ainda, assenta-se mesmo em uma cultura burocrática própria, que acumulou ao longo dos anos experiência e aprendizagem.

Por isso mesmo, entre os dados encontrados, chama a atenção o fato de que, para além dos resultados positivos, o programa da merenda escolar ainda esbarra em resistentes obstáculos à sua plena universalização. Mas as informações mostram aqui, mais até que nos outros dois programas avaliados, as virtudes da descentralização, que inegavelmente vem introduzindo melhoras no desempenho desse tão importante programa social brasileiro. Vejamos as principais evidências<sup>2</sup>.

#### 3.1.1. As modalidades de descentralização

Os indicadores quantitativos confirmaram o referido avanço da descentralização, tanto sob a forma da municipalização quanto sob a forma de autonomização da escola. Verificada indiretamente, por exemplo, por

2. Esta seção apresenta os dados do *survey* nacional. No Questionário para Diretores foram dedicadas ao PNAE 45 questões, abordando as seguintes dimensões: cobertura e regularidade da merenda; modalidades de descentralização; a dinâmica de funcionamento; sistemas e graus de informação e capacitação; o desempenho do programa e, por último, a opinião e os níveis de satisfação dos usuários.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

meio da participação das prefeituras municipais nas compras dos alimentos, a municipalização do PNAE revelou-se presente em mais da metade das escolas urbanas, em 80% das escolas municipais e em 45% das estaduais. Por outro lado, a descentralização para a unidade escolar das funções de compra dos alimentos já atinge quase 16% das escolas urbanas, particularmente nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, onde esse percentual acerca-se de 30%. Sua presença, entretanto, ainda é pequena no sul, Nordeste e Norte.

### Quadro 3.1

PNAE: Modalidade de descentralização segundo a instância responsável pela aquisição dos gêneros alimentícios, por dependência administrativa e porte de escola  
Brasil e Regiões, 1997

Órgão responsável pela compra dos gêneros alimentícios	Regiões						Dependência Administrativa			Porte do Escola		
	Brasil						Est.	Mun.	G			
		N	NE	CO	SE	S				M	P	
• Municípios	56,3	45,4	56,3	36,4	59,9	64,0	42,6	79,2	55,0	55,8	62,2	
• Estado	23,0	40,4	35,2	18,7	6,9	27,3	29,6	11,8	24,5	22,0	21,7	
• A própria escola	16,4	9,5	3,0	38,8	30,4	4,6	23,6	4,5	18,3	17,3	10,2	

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

Como se pode verificar no Quadro 3.1, o município é o principal órgão responsável pela aquisição de gêneros alimentícios para as escolas urbanas brasileiras de qualquer tamanho, tanto na rede municipal quanto na estadual. Do ponto de vista regional, a participação municipal na implementação da merenda escolar só é inferior a 50% das escolas nas regiões Norte e Centro-Oeste. Já a estadualização mostra-se significativa nas regiões Norte e Nordeste, enquanto a modalidade de autonomização da escola mostra-se mais acentuada no Centro-Oeste, onde já abarca cerca de 40% das unidades escolares. A modalidade de descentralização para as escolas, tendo surgido como alternativa há pouco mais de dois anos, parece apresentar fortes perspectivas de crescimento.

### 3.1.2. Indicadores de processo: características da implementação e do funcionamento do programa

Seguramente, os resultados do programa dependem de certas condições e processos da implementação, entre os quais as clássicas características de um programa de alimentação escolar: ter ou não 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<sup>3</sup>, a pesquisa captou o seguinte quadro nacional do PNAE.

3. A qualidade do processo de implementação foi avaliada por meio de indicadores de infra-estrutura física, recursos humanos específicos, disponibilidade de cardápios e sistemas de controle e supervisão para o acompanhamento do programa.

### *Recursos humanos e sistemas de informação e capacitação*

A boa informação, a presença da merendeira e a sua capacitação para a função estão, como se sabe, entre as principais condições que favorecem o bom desempenho de um programa da alimentação escolar como o que aqui avaliamos. Vejamos como se enquadram, a esse respeito, as escolas públicas urbanas brasileiras.

- **Sistema de informação.** A existência de *sistemas e fluxos de informação* sobre rotinas do programa, como a data de entrega dos alimentos nas escolas, constitui um insumo necessário para o planejamento das unidades escolares, reduzindo o risco de descontinuidade no oferecimento da merenda. Do mesmo modo, o envio periódico pelas escolas, aos órgãos responsáveis pela compra dos alimentos, de informações sobre a disponibilidade de produtos armazenados também pode contribuir para diminuir a falta de alimentos e os atrasos na reposição de gêneros alimentícios.

*A maioria das escolas urbanas (60%) não recebe informações sobre a data de entrega dos gêneros alimentícios de forma antecipada e segundo um cronograma previamente definido.* Isso indica a existência de problemas no fluxo de informações entre as instâncias estaduais ou municipais e as unidades escolares, sendo mais freqüente que a comunicação chegue numa data bastante próxima à entrega. Em decorrência, apenas uma minoria de escolas vem se beneficiando de ações planejadas na entrega dos gêneros e de um fluxo de informações eficiente. A falta de informações sobre a chegada dos gêneros alimentícios é bem maior nas regiões Norte e Nordeste, na rede estadual, nas escolas pequenas e naquelas localizadas nos municípios menores.

No sentido inverso - fluxo de informações enviado pelas escolas às instâncias municipais e estaduais - esse problema parece melhor equacionado. É bastante expressivo o percentual de escolas (80%) que, de forma rotineira, informam ao órgão responsável sobre a situação de seus estoques. Os dados indicam, ainda, a existência de uma relação positiva entre o porte da escola e a sua capacidade de produzir e enviar informações atualizadas aos órgãos municipais e estaduais: o melhor desempenho encontrado é o das escolas grandes e localizadas em municípios grandes (75%).

#### **Quadro 3.2**

PNAE - Indicadores de processo. Situação do fluxo de informação, 1997

Fluxo de informação	Brasil	Regiões					Dependência Administrativa			Porte da Escola		
		N	NF	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	
• Escolas que recebem informação com antecedência	38,9	29,6	23,2	40,9	54,8	49,8	33,5	45,9	41,7	38,5	33,7	
• Escolas que enviam informação regular	79,9	68,6	67,5	80	94	88,9	79,6	80,4	86,8	77,4	71,1	

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

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

O fluxo de informação tende, também, a melhorar com avanço da descentralização. Do total de escolas que mantêm os órgãos informados acerca da situação de seus estoques, 72% são unidades onde a merenda é municipalizada enquanto 25% se enquadram na modalidade estadualizada do programa (Tabela 1 do Anexo).

**Recursos humanos** A presença de merendeiras nas escolas estaduais brasileiras é muito significativa: 80% das escolas urbanas contam com esse tipo de profissional para a preparação da merenda, enquanto nas escolas restantes, a preparação das refeições é feita por serventes (16%) ou professores, diretores, mães de aluno etc. (Tabela 2 do Anexo).

**Capacitação.** O processo de *capacitação do responsável pela merenda* atingiu quase 67% das escolas urbanas brasileiras. A existência de um maior número de profissionais treinados possibilita a consolidação de condições mais adequadas de preparação de refeições de qualidade, com melhor aproveitamento dos produtos e boas condições de higiene (Tabela 3 do Anexo).

A abrangência desse processo não é uniforme nas diferentes regiões do país, ocorrendo variações significativas. No Nordeste, menos de 50% dos recursos humanos foram capacitados, enquanto no Centro-Oeste a capacitação atingiu 82% do pessoal responsável pela preparação da merenda. Reafirma-se, outra vez, a melhor condição das escolas grandes: em 72% delas houve treinamento, enquanto apenas 59% das escolas pequenas dele participaram.

A instância estadual é a principal responsável pelo treinamento dos funcionários dedicados à preparação da merenda, atendendo 68% das escolas. A participação do nível municipal nesse processo é bem menor (34%).

Quadro 3.3

PNAE. Indicadores de processo. Recursos humanos e capacitação, por dependência administrativa, porte da escola e porte do município  
Brasil e Regiões, 1997 % de escolas urbanas\*

Merendeiras e sua capacitação	Brasil	Regiões					Dependência Administrativa			Porte da Escola			Porta do Município			
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun	G	M	P	G	M	P		
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		
Capacitação																
Houve capacitação dos 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		

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

\*Foram excluídas as escolas que recebem as refeições prontas.

O Quadro 3.3 permite avaliar melhor aqueles resultados. Mesmo considerando a generalizada presença da merendeira e da sistemática da sua capacitação - em todas as regiões, na rede estadual tanto quanto na municipal, nas escolas de todos os tamanhos e nos municípios de diferentes portes, cabe notar que:

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- aproximadamente 23% das escolas estaduais brasileiras ainda não contam com merendeira, contra menos de 16% de escolas na rede municipal;
- nas escolas pequenas, a falta desse profissional é mais sentida;
- o mesmo ocorre nos municípios médios e pequenos;
- o percentual de escolas em que houve capacitação do responsável (67%) é inferior ao das escolas que têm merendeiras (80%), ou seja, cerca de 13% das escolas que possuem merendeira não tiveram acesso a programas de capacitação.

### *Condições de infra-estrutura física e de insumos básicos*

Para o conjunto de escolas urbanas brasileiras, o percentual de escolas com local próprio e adequado para armazenagem é de 90%. Mais uma vez, as dificuldades maiores de infra-estrutura física localizam-se nas escolas pequenas, nos municípios médios e na região Nordeste.

Praticamente todas as escolas urbanas possuem cozinha e preparam as refeições nas suas dependências. Merece destaque a condição, bastante satisfatória, de infra-estrutura das escolas pequenas. Segundo declaração dos diretores, 87% delas possuem cozinha. Esse fato é ainda mais relevante se se considerarem as conhecidas dificuldades materiais e de recursos humanos enfrentadas por essas unidades, em especial aquelas pertencentes à rede municipal.

Quadro 3.4

PNAE: Indicadores de processo. Condições de infra-estrutura por dependência administrativa, porte do estabelecimento e porte do município. Brasil e Regiões, 1997

Condições de infra-estrutura	Brasil	Regiões					Dependência Administrativa			Porte da Escola			Porte do Município					
		N	NE	CO	SE	S	Est	Mun.	G	M	P	G	M	P				
															% de escolas urbanas			
Infra-estrutura do programa																		
• Possuem local adequado de armazenagem	90,4	88,5	85,5	92,7	95,0	93,3	91,5	88,9	96,4	87,9	83,4	93,5	86,5	87,6				
• Possuem cozinha	90,8	95,8	88,2	97,7	87,9	96,2	90,4	91,5	89,9	93,8	86,5	95,9	92,9	81,4				

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

Em relação aos insumos básicos, a pesquisa detectou que a falta do gás de cozinha constitui-se num dos obstáculos importantes para a implementação do PNAE. De fato, a falta desse insumo foi responsável pela irregularidade no fornecimento da merenda para um número significativo de escolas brasileiras (25%). Do ponto de vista

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

regional, dificuldades de implementação pela falta desse insumo foram mais sentidas na região Norte, na rede municipal, nas escolas de grande porte e em municípios grandes.

Embora a maioria das escolas urbanas tenha adquirido o gás de cozinha com recursos da Secretaria Estadual, quase 30% das escolas compraram gás de cozinha utilizando recursos das Associações de Pais e Mestres (APMs) obtidos, muitas vezes, graças à promoção de eventos e de campanhas de doação junto ao comércio local. A participação social surge aqui como condição importante para garantir a regularidade da merenda e como variável que afeta positivamente a qualidade do processo de implementação do PNAE (Tabela 4 do Anexo).

### *Procedimentos e rotinas básicas do PNAE*

Os controles de qualidade do processo de preparação e distribuição das refeições concentram-se em dois mecanismos básicos: a sistemática de supervisão e controle por parte dos órgãos responsáveis, de um lado, e a utilização de cardápios predefinidos, nas escolas, por outro.

- **Sistemas de supervisão e controle.** Em se tratando de um programa alimentar, cuja qualidade depende fortemente de boas condições de seleção, estocagem e distribuição dos alimentos, tornam-se cruciais as funções de supervisão e controle a que estejam submetidas, rotineiramente, as operações do programa. Ora, com a sua descentralização, além da regulação federal, o PNAE passou a estar submetido a mecanismos concorrentes e muito heterogêneos de supervisão e controle e, mais ainda, dependentes das maiores ou menores capacidades institucionais dos órgãos municipais e estaduais que os realizam. Os dados coletados revelam um quadro aparentemente eficaz a esse respeito, mas que ainda está a exigir medidas rápidas de complementação e **correção**.

De fato, as informações agregadas para o país mostram que em 62% das escolas urbanas houve algum tipo de supervisão<sup>4</sup>. Na maioria das escolas (61%) em que houve supervisão, o órgão responsável foi a Secretaria Municipal de Educação, enquanto a Secretaria Estadual foi responsável por 38%. Refletindo o perfil das redes de ensino de cada nível de governo, as Secretarias Municipais de Educação supervisionaram as atividades de um maior percentual de escolas pequenas (71%), enquanto no nível estadual predominou a supervisão nas escolas grandes (42%) (Tabela 5 do Anexo).

Embora positivos, esses dados não deixam de ser preocupantes: quase 35% de escolas urbanas não recebem nenhum tipo de supervisão. Há um padrão nítido de escolas que se encontram nessa situação: estão concentradas na região Nordeste, pertencem à rede estadual, são de pequeno porte e localizadas em municípios pequenos.

4. A supervisão pode assumir três formas básicas: realização de visitas nas escolas, contatos telefônicos e convocação dos diretores para reuniões nos órgãos municipais e estaduais para discutir assuntos de suas unidades. Essas três formas não são excludentes entre si. A pesquisa revelou que em 89,6% das escolas que receberam algum tipo de supervisão esta foi realizada mediante visita, enquanto o uso de reuniões foi observado em 47% delas.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Ao contrário, a supervisão é bastante freqüente e sistemática nas escolas grandes e nas localizadas nos municípios de maior porte.

Uma perspectiva alvissareira parece abrir-se com a aparentemente maior (que no passado) *participação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar na supervisão da merenda, os quais já supervisionam 13% das escolas urbanas brasileiras, resultado que inegavelmente deve ser creditado como mais um dos efeitos positivos do processo de descentralização.*

- **Elaboração e cumprimento dos cardápios nas escolas** A existência e o uso de cardápios variados estão entre as condições de qualidade do processo de implementação do PNAE<sup>5</sup>. Como se pode verificar pelo Quadro 3.5, quase três entre quatro escolas urbanas possuem cardápio prefixado e afirmam cumpri-lo. Entre as escolas que possuem cardápios, periodicamente variados<sup>6</sup>, predomina a periodicidade semanal (24%), seguida da mensal (21%). Essa situação se reproduz em todas as regiões, ainda que com percentuais algo distintos. Do ponto de vista regional, os principais contrastes observados são entre o Nordeste, onde em 32% das escolas não há variação periódica dos cardápios, e o Centro-Oeste, onde 31% das escolas variam semanalmente seus cardápios.

**Quadro 3.5**

PNAE. Indicadores de processo. Sistemas de supervisão e rotina dos cardápios, por dependência administrativa, porte da escola e porte do município Brasil e Regiões, 1997

Situação de supervi- dos cardápios	Brasil	Regiões					Dependência Administrativa		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
		% de escolas urbanas												
<b>Sistemas de supervisão e controles</b>														
* recebem 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
<b>Cardápios</b>														
* possuem cardápio	76,8	80,9	69,3	73,7	84,0	75,0	78,5	73,9	82,8	75,2	66,6	82,8	70,1	71,8
* cumprem cardápio	68,3	71,7	59,0	66,9	75,9	69,2	71,0	63,9	74,1	67,4	57,6	71,3	64,2	66,6
* escolas responsáveis pela elaboração do cardápio	44,0	34,2	32,7	66,8	46,3	52,2	52,8	28,3	44,6	46,9	35,0	41,7	45,2	47,2

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

5. Ou seja, a existência de cardápios, seu cumprimento e a sua variação periódica constituem garantias de que a merenda contém requisitos nutricionais mínimos e adaptados aos hábitos alimentares dos estudantes.
6. As variações periódicas dos cardápios foram classificadas em semanal, quinzenal, mensal, semestral e anual.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

As maiores dificuldades concentram-se nos 22% de escolas que não têm cardápio fixo. Essas escolas são municipais, de pequeno porte e localizadas nos municípios menores da região Nordeste, onde na maioria das vezes o diretor ou a merendeira se encarregam da sua elaboração.

Destaque especial deve ser dado à iniciativa, cada vez mais freqüente, das escolas em participar da elaboração dos cardápios, mesmo quando tal elaboração seja de responsabilidade da administração estadual ou municipal e não da unidade escolar. Os dados coletados mostram que 44% das escolas participam desse processo, particularmente nas regiões Centro-Oeste (66%), Sudeste (46%) e Sul (52%). Seguramente, esse é mais um indicador do avanço do processo de descentralização e da resultante aprendizagem institucional das unidades escolares, com prováveis impactos sobre a qualidade da alimentação dos alunos, já que aproxima a decisão dos usuários e dos seus hábitos alimentares (Tabela 7 do Anexo).

### 3.1.3. PNAE: indicadores de desempenho

Além da cobertura e da regularidade da oferta de merenda, outros indicadores de desempenho foram elaborados a partir das informações coletadas. 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 APMs ou 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).

De outro lado, verificou-se a *quantidade de refeições diárias* servidas aos escolares. Chama a atenção o fato de que, em todo o país, duas refeições são servidas em um quinto das escolas urbanas. Esse resultado se deve sobretudo à região Sudeste, onde mais de um terço das escolas praticam tal hábito. Vejamos os principais indicadores.

#### *Cobertura*

O público-alvo da merenda escolar já abrange 35 milhões de alunos. Entretanto, tendências recentes de extensão do programa indicam que outros segmentos sociais, além do público-alvo previsto, também se beneficiam da merenda escolar.

- **Cobertura da clientela** prevista. Segundo as informações oficiais, a merenda foi servida, em 1996, em 170 dias letivos, aproximando-se também aí da meta de 180 dias<sup>7</sup>. De acordo com as informações coletadas pela pesquisa, o programa da merenda escola abrangeu 95% das escolas urbanas, em 1996, conforme se vê no Gráfico 3.1.

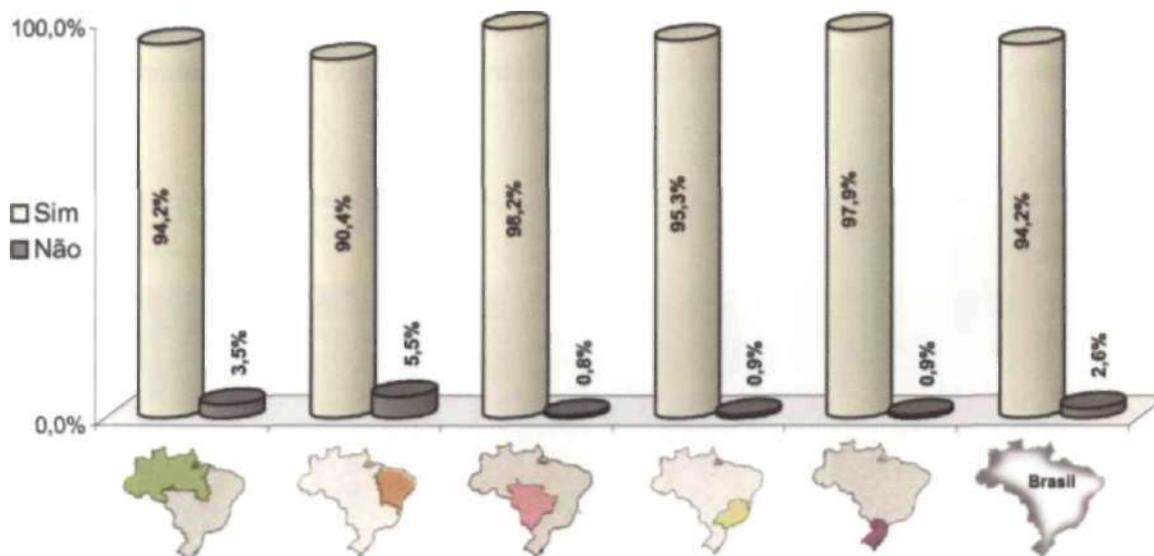
7. Precisamente. 172 dias letivos em 1995. FAE. 1996.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

**Gráfico3.1**

**PNAE:** Indicadores de Desempenho. Cobertura do Programa, segundo escolas atendidas em 1996, por região.

Brasil e Regiões - 1996



Fonte: NEPP/UNICAMP. 1997.

A altíssima cobertura caracteriza todos os grupos de escolas, mas as diferenças são grandes e reveladoras: as distâncias entre regiões chegam a ser de 8,2 pontos percentuais, sendo menores quando se consideram o porte da escola (6%), a dependência administrativa (3%) e o porte do município (2%). Ainda assim, tais diferenças revelam que os obstáculos à total universalização do programa concentram-se na mesma configuração específica de escolas que sistematicamente também apresentaram insuficiências nos indicadores de processo. Isto é, em geral são as escolas pequenas, as escolas municipais, as localizadas nos municípios pequenos e nas regiões mais carentes do país - o Nordeste e o Norte - as que apresentam menores taxas de atendimento.

- A extensão da clientela Em alguma medida, são surpreendentes os dados sobre a clientela que usufruiu da merenda escolar, conforme registrados no Quadro 3.6.

É alentador verificar, por exemplo, que em 70% das escolas pesquisadas, a merenda seja servida aos alunos da pré-escola. Chama ainda a atenção o fato de que, além dos alunos do ensino fundamental, o PNAE abranja alunos do 2º grau (20%), funcionários (53%) e membros da comunidade carente (10,2%).

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

O atendimento pelo PNAE de uma clientela mais ampla, além da sua clientela específica - alunos da pré-escola e de ensino fundamental - é um ponto sem dúvida polêmico. As opiniões se dividem: para muitos o atendimento de uma clientela ampliada é positivo, embora sem respaldo legal, enquanto para outros significa uma distorção ou uma ampliação indevida do programa. Mas, indiscutivelmente, a clientela ampliada do PNAE reflete seu profundo enraizamento não só na escola mas também na comunidade mais ampla, o que reforça a reconhecida importância do programa na política mais geral de combate à pobreza.

### Quadro 3.6

PNAE. Indicadores de desempenho. Cobertura do programa, segundo os percentuais de escolas por segmentos de clientela que declaram atender  
Brasil, 1996

% escolas urbanas

Clientela Atendida	Escolas urbanas que servem a merenda	
	Em %	Nº Abs.
Alunos da Pré-escola	69,9	30.794
Alunos de 1º a 4º	88,4	39.212
Alunos de 5º a 8º diurno	64,1	29.954
Alunos de 5º a 8º noturno	38,2	24.913
Alunos de 2º grau	20,5	21.838
Outros escolares	28,5	22.996
Funcionários	52,7	37.911
Comunidade carente	10,2	29.249

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

### Indicadores de eficácia e efetividade

Embora um dos aspectos tradicionalmente problemático da merenda escolar sempre tenha sido a irregularidade de sua oferta, as informações sugerem que o problema vem sendo minimizado. Além disso, a qualidade da merenda parece estar sendo apoiada em mecanismos eficazes, concorrendo para a melhor efetividade do programa.

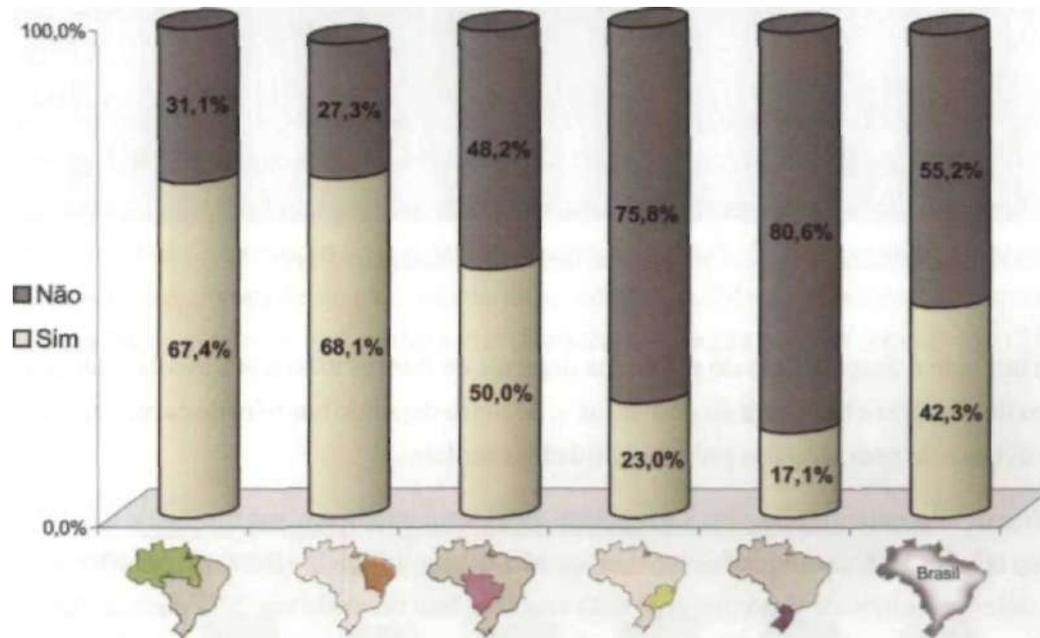
- **Regularidade do atendimento.** As informações coletadas retratam um quadro razoável de regularidade<sup>8</sup> em 1996, uma vez que não ocorreu qualquer interrupção da distribuição das refeições em mais da metade das escolas públicas urbanas. É o que mostra o Gráfico 3.2.

8. Estamos definindo a regularidade como a situação em que o diretor declarou não ter havido interrupção no fornecimento da merenda em nenhum dia de 1996.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

**Gráfico 3.2**

**PNAE:** Indicadores de Processo. Regularidade do Programa. Porcentual de Escolas Urbanas em que o programa sofreu pelo menos um dia de interrupção. Brasil e Regiões -1996



Fonte: NEPP/UNICAMP, 1997.

Embora seja esse um bom resultado para um programa tradicionalmente irregular, o fato de que tenha havido irregularidade em cerca de 43% das escolas mostra também a ampla margem de correção e aperfeiçoamento que o programa está ainda a exigir.

É interessante verificar também, no gráfico, uma certa inversão dos indicadores. Se é verdade que o pior desempenho do programa, em termos de irregularidade, repete o padrão regional adverso para as escolas localizadas nas regiões Norte e Nordeste, já não se dá o mesmo nos outros segmentos: *a maior regularidade se verifica nas escolas estaduais, nas escolas de grande porte e nos municípios pequenos.*

São muitas as razões da irregularidade do programa, mas em 1996 a principal delas, segundo os diretores, foi a falta de gêneros alimentícios. Isso ocorreu em 70% das escolas onde houve interrupção do fornecimento da merenda. As outras duas principais razões identificadas foram a falta de gás (em 25% dessas unidades) e a falta de eletricidade ou água (em 24% dessas escolas). E o que mostra o Quadro 3.7.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Quadro 3.7

PNAE. Indicadores de processo. Principais razões da irregularidade da merenda, por dependência administrativa e porte da escola  
Brasil e Regiões, 1996 % de escolas urbanas

Principais razões da irregularidade	Brasil		Regiões					Dependência Administrativa			Porte da Escola			Porte do Município		
• Falta de gêneros alimentícios	69,9	77,5	80	56,7	50,8	52,9	68,0	72,5	64,5	72,6	73,9	66,90	74,9	72,0		
• Falta de eletricidade ou água	23,7	31,9	20,9	26,2	28	12,2	23,6	23,7	29,8	23,8	13,8	26,6	18,8	21,4		
• Falta de gás de cozinha	24,8	34,2	27,1	19,3	15,7	23,7	22,1	28,6	26,4	24,5	22,7	26,9	25,0	20,1		

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

Então, se de um lado o desempenho do programa depende de fatores externos à escola - próprios dos órgãos encarregados de comprar e distribuir os alimentos -, de outro depende também de características da estrutura física (luz e água) e de operação das próprias unidades escolares.

A falta de gêneros alimentícios (Quadro 3.8) ocorreu, predominantemente, em função de três fatores: atraso na entrega, o que atingiu 51 % das unidades escolares, a não-disponibilidade efetiva de gêneros alimentícios, que afetou 46% delas, e o envio de produtos com data vencida, fato ocorrido em 27% das escolas. Os problemas com o atraso na entrega e a falta de gêneros alimentícios foram mais frequentes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Já o envio de produtos com data de validade vencida afetou todas as regiões, com menor

Quadro 3.8

PNAE. Indicadores de processo. Principais razões da interrupção de fornecimento da merenda em 1996, por dependência administrativa e porte de escola  
Brasil e Regiões, 1997 % de escolas urbanas

Principais razões da interrupção de fornecimento da merenda	Brasil		Regiões					Dependência Administrativa		Porte da Escola			Porte do Município		
			N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
• Atraso na entrega	50,9	63,3	66,3	63,3	32,8	37,6	50,3	51,8	44,8	51,6	62,3	51,8	53,9	46,5	
• Falta de gêneros alimentícios	46,4	56,9	59,2	53,6	33,5	33	48,3	43,9	44,6	45,2	52,9	46,2	43,6	49,2	
• Produtos com data de validade vencida	26,9	30,5	28,3	29,2	20,1	31,3	28,1	25,3	25,8	27,9	27,0	24,8	34,9	24,1	
• Produtos deteriorados	16,9	22,8	21,6	23	10,2	12,6	17,6	16	17,7	15,4	18,5	16,9	18,9	15,2	
• Furto de gêneros	6,9	5,8	7,8	8,5	5,5	7,1	6,1	7,9	5,7	7,8	7,5	6,1	9,3	6,5	

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

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

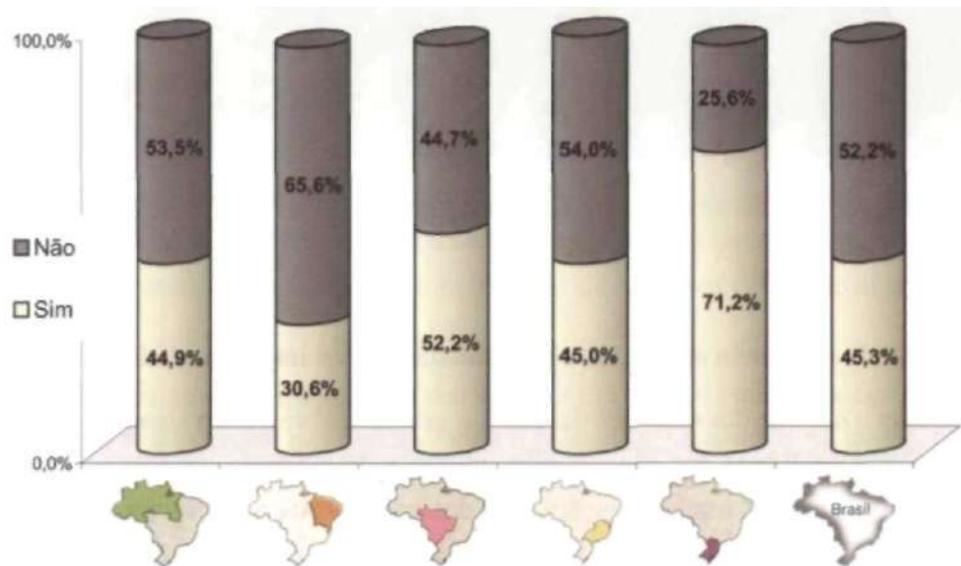
imensidade no Sudeste. Duas outras razões também concorreram, ainda que em menor grau, para a falta de gêneros alimentícios: produtos deteriorados, fato ocorrido em 17% das escolas (com maior incidência nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e furto de alimentos, ocorrido em quase 7% das unidades.

Enriquecimento da merenda. A pesquisa identificou um importante esforço de melhoria na qualidade da merenda, mediante enriquecimento das refeições, resultado em boa medida devido à gestão descentralizada do programa.

Com efeito, o reforço da merenda é uma prática comum nas escolas, prevista mesmo nos convênios de descentralização, sob a forma de contrapartida do conveniente, num percentual de até 30% do valor do repasse recebido do governo federal. Em 45% das escolas urbanas brasileiras que forneceram merenda em 1996, houve reforço das refeições por meio do uso de ingredientes adicionais. Esse percentual é bastante expressivo, indicando uma ação inequívoca de estados, municípios, escolas e APMs direcionada a oferecer refeições cada vez mais adequadas do ponto de vista nutricional. Destacam-se nessa ação as regiões sul (71%) e Centro-Oeste (52%)

Gráfico 3.3

PNAE: Indicadores de Processo. Porcentual de Escolas Urbanas que enriqueceram a merenda. Brasil e Regiões -1996



Fonte: NEPP/UNICAMP, 1997.

9. É interessante notar que nessas regiões os mais altos percentuais correspondem à rede municipal: respectivamente, 75% e 62%.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Tratando de identificar fatores que favorecem o enriquecimento da merenda, a pesquisa detectou que o nível de qualificação do diretor parece ser a variável que melhor diferencia escolas que se engajam ou não nesse esforço. Isso porque entre as escolas que enriqueceram a merenda predominam aquelas cujos diretores têm o 3º grau completo (75%). Essa predominância verifica-se tanto na rede estadual quanto na municipal<sup>11</sup>. Verificou-se também uma associação positiva entre o esforço de enriquecimento da merenda e a maior participação das APMs.

- **Quantidade de refeições servidas**, O padrão quantitativo da merenda é o de uma refeição por aluno/dia: na grande maioria das escolas urbanas brasileiras (85%) foi servida apenas uma refeição por aluno. Mas em mais de um quinto delas (21%) já se servem em média duas refeições. Somente em 5% foram oferecidas três refeições. Aquele padrão só não predomina na região sul, na qual se servem duas refeições diárias em mais de um terço das escolas. Também são maiores as proporções de escolas que servem duas refeições na rede estadual e nas escolas grandes e médias. O Quadro 3.9 registra essas evidências.

Quadro 3.9

PNAE. Indicadores de desempenho. Número de refeições diárias por aluno, segundo a dependência administrativa, porte da escola e porte do município  
Brasil e Regiões, 1997

Número de refeições diárias por aluno	% de escolas urbanas														
	Brasil		Regiões				Dependência Administrativa			Porte da Escola			Porte do Município		
			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	74,3	86,8	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	36,5	15,8	24,7	15,5	25,7	20,5	12,9	18,4	18,7	27,6	

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

### 3.1.4. Indicadores de eficiência social: níveis de satisfação dos implementadores e beneficiários

Procurou-se conhecer a *opinião* dos diretores das escolas urbanas sobre quatro aspectos centrais do PNAE e da sua descentralização: a qualidade dos gêneros alimentícios e da merenda servida; o grau de satisfação dos alunos; a importância da merenda na alimentação diária dos estudantes; e a melhor forma de descentralização do Programa. Tratou-se também de conhecer a sua própria avaliação da merenda servida aos alunos".

10. Já o fato de o diretor ter recebido capacitação específica ou ter mais tempo de permanência no cargo de diretor não parece influenciar esse tipo de decisão.
11. No questionário encaminhado aos diretores foi solicitado que dessem notas de zero a dez para a qualidade dos produtos e da própria merenda. Essas notas foram transformadas em três conceitos: ruim (0-4), regular (5-7) e bom (8-10).

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Tanto a respeito da qualidade dos gêneros alimentícios recebidos pela escola quanto da qualidade da merenda servida, sempre em relação ao ano de 1996, os diretores opinaram muito favoravelmente. 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, percentual que se eleva à metade das escolas nas duas regiões mais carentes. Os principais resultados estão expostos no Quadro 3.10.

Quadro 3.10

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

Avaliação dos diretores	Brasil		Regiões				Dependência Administrativa		Porte da Escola		Porte do Município			
			NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	M	P	G	M	P	
	• 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
• 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.

- **Qualidade dos gêneros alimentícios e da merenda.** A opinião dos diretores sobre a *qualidade dos gêneros alimentícios* recebidos pelas escolas, em 1996, é francamente favorável: em 61 % das escolas foi considerada boa e em 33%, regular, sendo muito pequeno o percentual de diretores (4%) que avaliaram como ruim a qualidade dos produtos.

Segundo a maioria dos diretores, não existem problemas sérios em relação à qualidade dos gêneros alimentícios repassados às escolas. Ainda assim, nas regiões Norte e Nordeste, e nas redes estaduais, há um percentual significativo de diretores que a avaliam como regular.

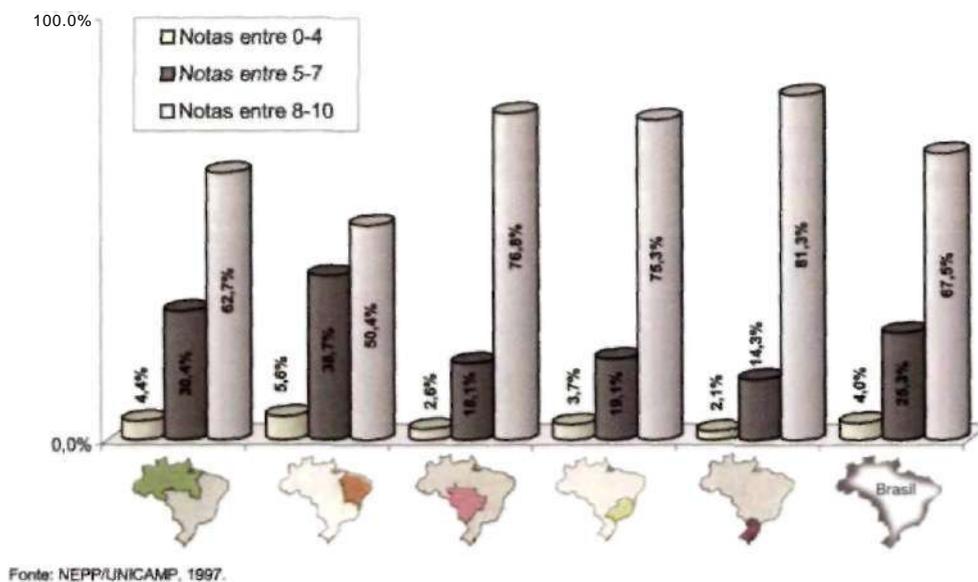
Sobre a *qualidade da merenda servida*, a avaliação dos diretores também foi predominantemente positiva. Em termos médios nacionais, 68% deles consideram-na de boa qualidade, 25% consideraram-na regular e apenas 4% a avaliaram como ruim (Tabela 6 do Anexo).

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

**Gráfico 3.4**

**PNAE:** Distribuição das opiniões dos diretores de escola, por intervalos de notas (0-10) sobre a qualidade da merenda servida nas escolas urbanas.

Brasil e Regiões - 1996



As modalidades de descentralização não parecem interferir nessa avaliação positiva dos diretores sobre a qualidade dos alimentos e da merenda. Entretanto, os diretores das escolas estaduais têm uma avaliação menos positiva do que os de escolas atendidas pelo município. A opinião dos diretores sobre a qualidade da merenda também não parece ser influenciada significativamente pelo fato de ela ter sido enriquecida ou não. Ao contrário, a qualidade da merenda é considerada boa com mais frequência por diretores cujas escolas não a enriqueceram.

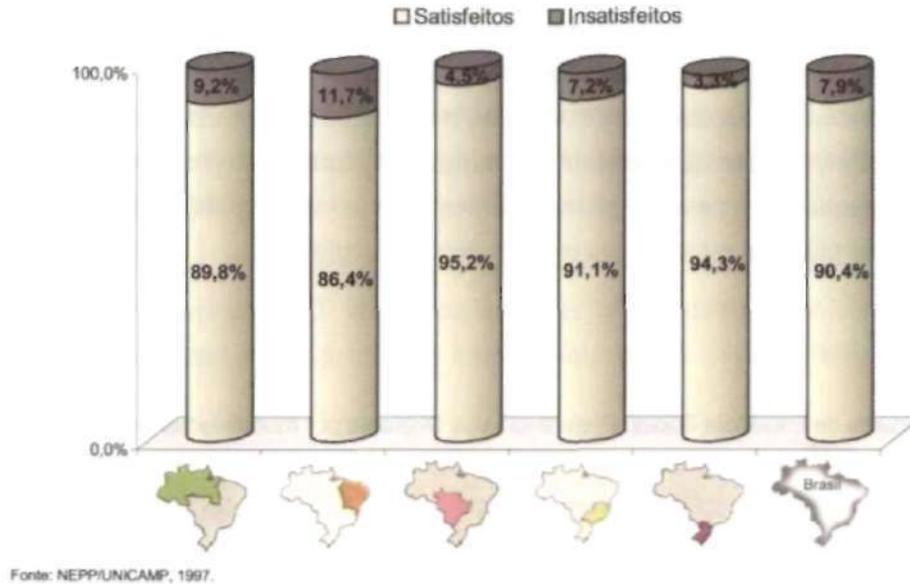
Na rede estadual, verifica-se uma associação positiva entre o enriquecimento da merenda e a avaliação mais positiva do diretor quanto à sua qualidade. O mesmo já não ocorre na rede municipal, onde a avaliação é mais positiva nas escolas em que não houve reforço (Tabela 8 do Anexo).

Satisfação dos alunos e importância da merenda na alimentação diária Quanto à satisfação dos alunos com a merenda servida, 91 % dos diretores acham que os mesmos estão bastante satisfeitos, não se registrando diferenças relevantes entre as regiões. O grau de satisfação dos alunos com a merenda, segundo a opinião dos diretores, também independe da modalidade de descentralização.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Gráfico 3.5

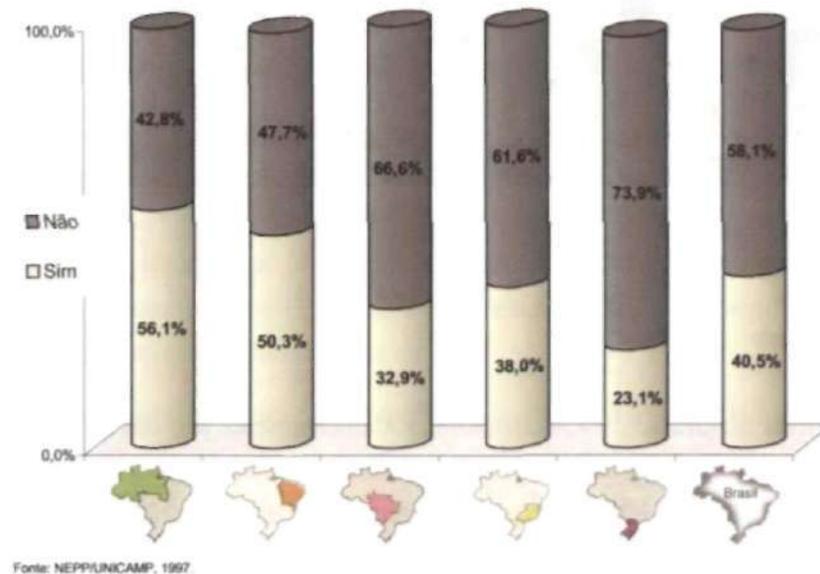
**PNAE:** Satisfação dos alunos com as refeições servidas, na opinião dos diretores.  
Brasil e Regiões- 1996



Muitas vezes a merenda é a principal refeição dos alunos, e não apenas um complemento. Nesse sentido, os diretores de 40% das escolas urbanas do país consideram que, para a maioria de seus alunos, a merenda foi a principal refeição diária em 1996.

Gráfico 3.6

**PNAE** Percentual das escolas urbanas em que a merenda é a principal refeição diária para a maioria dos alunos na opinião dos diretores.  
Brasil e Regiões -1996



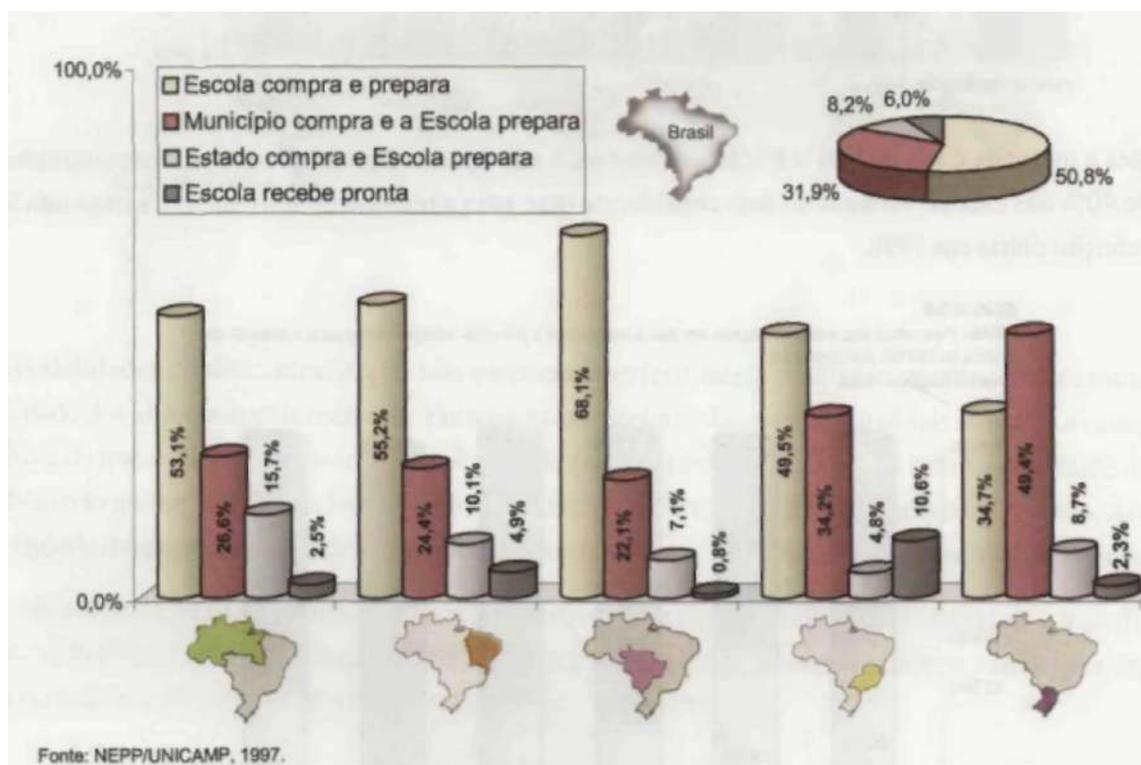
## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Em termos regionais, na avaliação dos diretores, a importância da merenda como principal refeição diária da maioria dos alunos é maior nas regiões menos desenvolvidas do país: Norte (56%) e Nordeste (50%).

A melhor alternativa de descentralização do PNAE segundo os diretores é bastante acentuada a preferência dos diretores de escolas públicas urbanas de ensino fundamental do país pelas modalidades mais radicais de descentralização da merenda escolar. Para 51 % deles, o programa funciona melhor quando as escolas recebem os recursos financeiros, realizam diretamente as compras dos alimentos e preparam as refeições. Já 32% deles consideram mais adequado o repasse de gêneros alimentícios às escolas pelo município e apenas 8% preferem a compra de gêneros pelo seu estado e seu repasse para as escolas.

Gráfico 3.7

PNAE: Indicadores de Eficiência Social. Preferência dos Diretores por modalidades de descentralização. Brasil e Regiões -1996



Como se pode verificar no Gráfico 3.7, os diretores são abertamente pró-descentralização dos recursos, seja por valorizarem, em primeiro lugar, a forma escolar mais autônoma, seja por preferirem, em segundo lugar, a municipalização à forma estadualizada. Ou seja, somados os percentuais obtidos pelas formas que ocupam os dois primeiros lugares nas preferências dos diretores, *verifica-se que aproximadamente 83% deles são*

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

*favoráveis às modalidades mais acentuadas de descentralização. A autonomização da escola é o modelo preferido pelos diretores das escolas estaduais, enquanto a municipalização constitui a modalidade preferida pelos diretores das escolas municipais.*

Observando as hipóteses da pesquisa, tratou-se de examinar se as características do diretor e do corpo docente influenciam suas opiniões sobre a melhor modalidade de descentralização. Foram selecionadas, para tanto, quatro variáveis: a escolaridade do diretor, o tempo de permanência no cargo, o treinamento específico recebido e a escolaridade do corpo docente.

Entre as escolas das redes estaduais, a modalidade mais radical de descentralização da merenda é preferida pela maioria (73%) dos diretores com o 2º grau completo. Nas escolas municipais, entre os diretores com a mesma escolaridade, as opiniões se dividem entre a autonomização da escola (48%) e a municipalização (45%) (Tabela 9 do Anexo).

Já entre os diretores com 3º grau completo da rede estadual também a autonomização da escola é a alternativa de descentralização que conta com maior apoio (59%). Na rede municipal, entretanto, os diretores com maior escolaridade preferem a municipalização (54%).

Quando se examina se o tempo dos diretores no cargo influencia suas opiniões a favor de formas mais radicais de descentralização - a autonomia da escola ou a municipalização -, verifica-se que suas opiniões variam conforme a dependência administrativa da unidade, ou, em outras palavras, pelo nível de governo em que estão inseridas as escolas que dirigem: diretores da rede estadual com mais tempo no cargo apóiam amplamente a descentralização por meio da autonomização da escola, enquanto na rede municipal a municipalização é a alternativa preferida (52%), ainda que a autonomização da escola conte com adesão significativa (44%). O aspecto relevante, em ambos os casos, é que o apoio, nas redes estadual e municipal, à autonomização da escola e à municipalização, respectivamente, cresce percentualmente à medida que aumenta o tempo do diretor no cargo. A alternativa de estadualização só encontra defensores entre os diretores da rede estadual com menor tempo no cargo (Tabela 10 do Anexo).

A distribuição das opiniões sobre as alternativas de descentralização, considerando o nível de qualificação dos docentes, não se altera na rede estadual. Continua predominando a opção pela autonomização da escola, independentemente da qualificação do corpo docente. Já na rede municipal, a escolha da municipalização como a melhor modalidade de descentralização é maior nas escolas onde o corpo docente é composto, predominantemente, por professores com curso superior.

Finalmente, relacionando-se a capacitação específica recebida pelo diretor e a sua opinião sobre a descentralização, verifica-se que na rede estadual - tanto entre os diretores que receberam treinamento quanto entre os que não receberam - a alternativa preferida é a autonomização da escola. O mesmo ocorre na rede municipal, sendo que aqui a alternativa que predomina é a municipalização.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### 3.2. A implementação do PNAE em estados e municípios selecionados: estudos de caso

O esforço analítico para compreender a riqueza e diversidade de situações de implementação do PNAE, bem como a tentativa de caracterizar melhor certos aspectos gerais - positivos ou negativos - identificados no *survey* nacional, balizaram a pesquisa de campo<sup>12</sup>. Por diferentes vias se procurou conhecer em detalhe as características e condições institucionais de implementação; as modalidades concretas de descentralização desse programa; sua estrutura de organização; a disponibilidade e capacitação dos recursos humanos mobilizados; os graus e formas específicas de participação social dos diferentes agentes. Finalmente, procurou-se identificar as inovações institucionais na gestão do programa, os obstáculos à sua implementação e os avanços obtidos na operacionalização descentralizada do PNAE.

#### 3.2.1. Modalidades de descentralização

Como já se descreveu, três são as modalidades de descentralização atualmente presentes na merenda escolar: a estadualização, a municipalização e a autonomização da unidade escolar. Os estudos de caso e sobretudo as entrevistas ali realizadas<sup>13</sup> retratam, entretanto, *oito diferentes situações de descentralização*, às quais correspondem diferentes graus de descentralização dos recursos e de operacionalização do programa. No *box* ao lado são apresentadas de forma resumida as oito situações.

A análise das modalidades sintetizadas no *box* evidencia que:

- a descentralização do PNAE é principalmente federativa, antes que desconcentração decisória também para as redes escolares, ou seja, é muito comum que, plenamente descentralizada para os estados e municípios, a gestão do programa esteja fortemente centralizada nas secretarias estaduais de educação ou nas prefeituras.
- os estados vêm aprofundando a desconcentração e autonomização das escolas até mesmo no caso de escolas municipais que, por algum motivo, estejam sob sua jurisdição, para efeitos do PNAE.

12. Para explorar as questões referentes ao PNAE, foram aqui aproveitadas 480 entrevistas com agentes, assim distribuídas: 78 representantes dos implementadores de serviços (Delegados Regionais do Ministério da Educação e Cultura, Prefeitos, Secretários Estaduais de Educação e Secretários Municipais de Educação). 247 agentes que operam o programa (técnicos estaduais responsáveis pelo PNAE no Estado, técnicos municipais responsáveis pelo PNAE no município, técnicos responsáveis pelo PNAE na escola, diretores, professores, merendeiras, membros das unidades executoras de escolas, coordenadores regionais de ensino, coordenadores do Programa Comunidade Solidária e coordenadores do Núcleo de Controle de Qualidade). 110 usuários dos serviços (APM Estadual, pais de alunos e alunos) e quinze agentes fiscalizadores (Membros do Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal de Alimentação Escolar).

13. As informações mais precisas sobre as modalidades de descentralização foram fornecidas pelos delegados regionais do MEC da Bahia, Rio Grande do sul, Maranhão, Pará, Minas Gerais e Espírito Santo, assim como pelos técnicos municipais responsáveis pela merenda. Nem os professores nem os beneficiários do programa têm conhecimento de quem compra ou envia gêneros.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### PNAE: Situações de descentralização encontradas nos estudos de caso

- Situação 1 - corresponde à estadualização simples, o governo estadual atuando como conveniente e executor dos recursos e transferindo gêneros alimentícios apenas para as escolas da sua rede. Essa forma de descentralização foi encontrada em Santarém (Pará), Belo Horizonte, Vitória e Porto Alegre.
- Situação 2** • corresponde à autonomização da escola, ou seja, de simultânea descentralização e desconcentração da gestão do programa nas redes estaduais. Nesse caso a Secretaria Estadual de Educação é quem assina o convênio com o FNDE, mas o executor é a escola estadual, que firma um termo de compromisso e recebe os recursos financeiros numa conta especial da unidade executora escolar. Em Minas Gerais e Goiás essa modalidade predomina na rede estadual, apoiado e supervisionado pelas Delegacias de Ensino, em Minas, e pelas Delegacias Regionais de Educação, no caso de Goiás.
- Situação 3** - corresponde à estadualização, ou seja, a Secretaria Estadual de Educação é o órgão conveniente e executor dos recursos financeiros, repassando gêneros alimentícios às duas redes, a estadual e a municipal. Essa forma de descentralização foi encontrada nas cidades de Belém, no Pará, e João Lisboa, no Maranhão.
- Situação 4 - situação pouco freqüente, em que a Secretaria Estadual é o conveniente e o município o subconveniente. A partir daí, a situação pode assumir duas variantes. Na primeira, a Secretaria Estadual de Educação repassa gêneros alimentícios para as escolas do município. Isso ocorre em municípios com graves problemas políticos, financeiros, ou de fraca capacidade institucional, como foi observado no estado de Alagoas. Na outra variante, a Secretaria Estadual de Educação repassa os recursos financeiros diretamente para as escolas municipais, que se tomam as executoras do programa. Essa situação é bastante comum no estado de Goiás, correspondendo à adesão dos municípios à política da Secretaria Estadual e à forma autonomizada de gestão do programa pelas escolas.
- Situação 5 - corresponde à municipalização simples, na qual o município é conveniente e executor, fazendo o repasse dos gêneros alimentícios *Dará as escolas da sua rede*. Essa situação foi encontrada em Santa Rita no Maranhão, Vitória, Goiânia, Porto Alegre e Timóteo, em Minas Gerais.
- Situação 6 - corresponde à municipalização plena, na qual o município é o conveniente e o executor, repassando gêneros para as escolas estaduais e municipais. No Espírito Santo, com raras exceções, é essa a modalidade de descentralização do PNAE. Também nos municípios de Maracanã, no Pará, Ijuí, Panambi e Santo Antonio das Missões, no Rio Grande do sul, foi encontrada essa situação.
- Situação 7 - constitui uma variante da municipalização plena, na qual a Secretaria Estadual de Educação é conveniente frente ao FNDE, mas o repasse dos recursos financeiros é feito por meio da Delegacia de Ensino para as prefeituras, que, na condição de executoras, atendem as escolas estaduais localizadas no município. Essa situação ocorre em vários municípios do Rio Grande do sul;
- Situação 8 - outra variante da municipalização plena, aqui cada esfera de governo assina um convênio com o FNDE, mas a execução fica sob responsabilidade do município para ambos os redes de ensino. Assim, a prefeitura é conveniente e executora para as escolas municipais e apenas executora para a rede estadual, recebendo o repasse da Secretaria Estadual de Educação. O PNAE vem sendo operado dessa forma no município de São Miguel das Missões, no Rio Grande do sul.

### 3.2.2. A inserção institucional do PNAE nas estruturas de apoio

O PNAE<sup>4</sup> é, comparativamente aos dois programas anteriormente vistos, o PNAE é relativamente bem estruturado no plano organizacional, com rotinas claras e bem-definidas. As estruturas responsáveis pela sua coordenação nos estados e municípios não são, entretanto, uniformes. Observam-se variações no grau de diferenciação funcional - número de órgãos que participam da sua gestão - e de especialização de funções, refletindo as distintas capacidades administrativas e de gestão de estados e municípios para implementá-lo.

Em quase todos os municípios visitados, o PNAE conta com estrutura própria de gestão, composta por uma unidade especializada na coordenação das suas ações e operações específicas. Essas unidades aparecem sob diferentes formas, sempre ligadas à Secretaria Municipal de Educação: Coordenadoria, divisão ou setor de alimentação escolar<sup>14</sup>. Vários municípios, entretanto, apresentam uma estrutura organizacional mais diferenciada

14. Essa é a forma predominante observada nos municípios do Pará, Maranhão, Alagoas e Bahia.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

e especializada: além da Secretaria Municipal de Educação e do órgão específico que cuida da merenda, é bastante comum o envolvimento de outros órgãos das administrações municipais, especialmente na gestão contábil-financeira e de suprimentos. As atividades de recebimento dos recursos financeiros, pagamento de fornecedores, prestação de contas, realização de licitações e compras de gêneros alimentícios, nesses casos, estão a cargo da Secretaria de Finanças ou da Administração<sup>15</sup>.

No plano da administração estadual, o programa normalmente está inserido na Secretaria de Educação, sob diferentes órgãos: departamento, divisão ou setor de merenda ou nutrição.

O envolvimento das Delegacias do MEC com o programa da merenda apresenta algumas variações nos estados, principalmente depois da extinção da FAE. Dentre as atividades desempenhadas pelas Delegacias, são mais frequentes: a divulgação do programa junto às prefeituras; a fiscalização dos recursos; o treinamento para as funções descentralizadas; e a consolidação e o encaminhamento da prestação de contas ao FNDE<sup>16</sup>. A seguir apresenta-se o fluxo básico de atividades do Programa, caracterizando as áreas de atuação dos diferentes órgãos e níveis de governo envolvidos.

### 3.2.3. Características do processo de implementação: alcance e limites

A implementação bem-sucedida do PNAE depende, como já identificado no *survey* nacional, de um conjunto de condições: recursos humanos em quantidade adequada e com boa qualificação; infra-estrutura física e recursos materiais; disponibilidade de gêneros alimentícios; e bons sistemas de monitoramento, avaliação e controle. Na pesquisa de campo foi possível observar o grau de importância de cada um desses fatores, tanto isoladamente como de forma combinada, para a implementação da merenda escolar.

#### *Recursos humanos*

O programa enfrenta certos problemas com a disponibilidade de recursos humanos, sejam funcionários administrativos, sejam nutricionistas<sup>17</sup>, coordenadoras da merenda na escola ou merendeiras. Esses problemas foram registrados com mais frequência nos estados do Maranhão, Alagoas e Bahia, embora também estivessem presentes nas outras unidades da Federação pesquisadas, assim como em municípios pequenos e médios e nas escolas municipais.

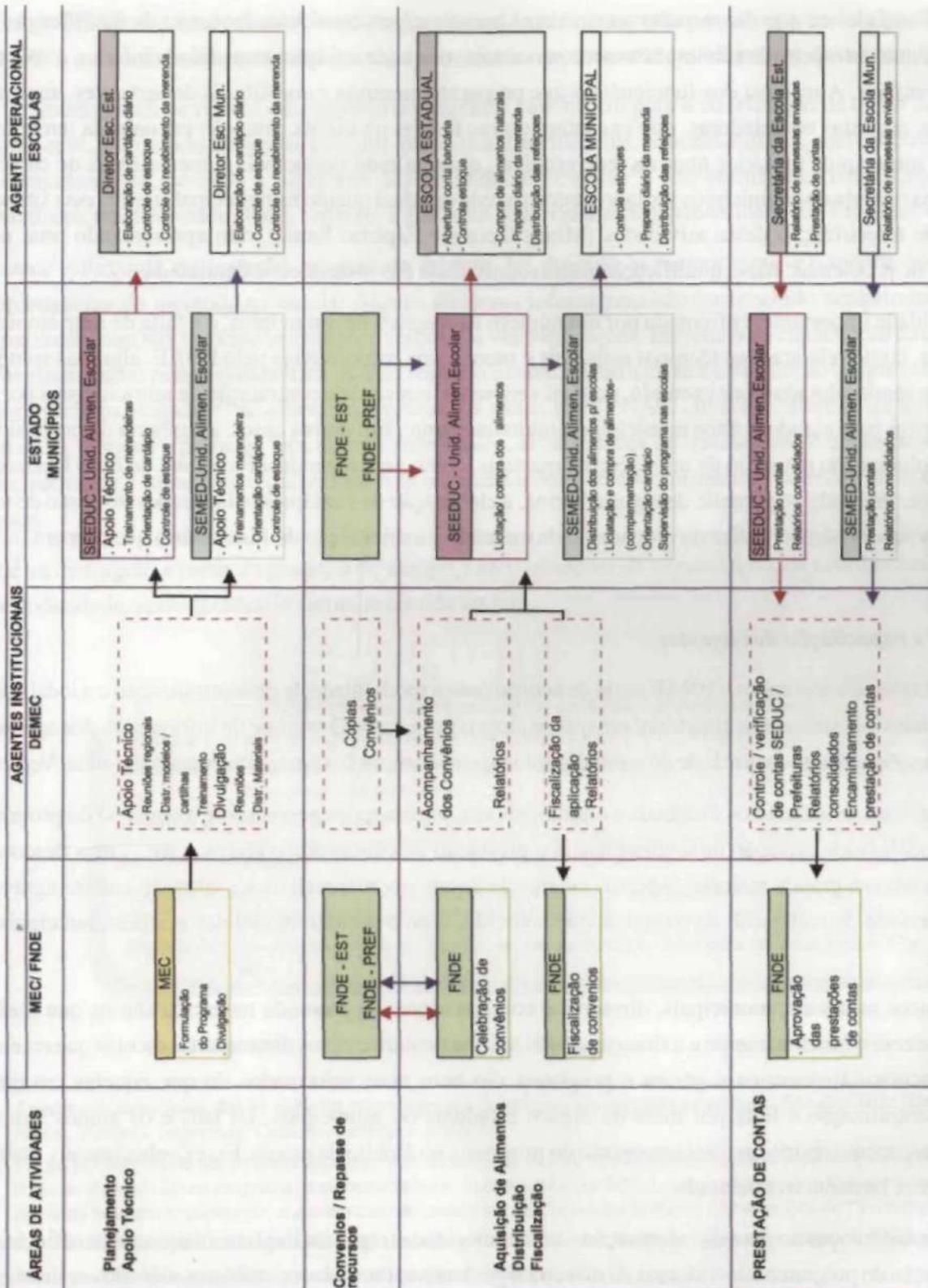
15. Observou-se essa maior diferenciação e especialização nas prefeituras de Porto Alegre, Belo Horizonte, Goiânia e nos municípios de Ijuí, Santo Antônio das Missões, Ipatinga, Timóteo e Colatina.

16. Esse é o padrão de atividades das DEMECs de Minas Gerais, Espírito Santo, Maranhão e Pará.

17. A exceção é o Rio Grande do sul, que possui 140 nutricionistas atuando no estado.

# Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

FIGURE 1. FLUXO DE ATIVIDADES



**Notas:**

- :fluxo das atividades da esfera estadual
- ⇄ :fluxo das atividades da esfera municipal
- SEEDUC :Secretaria do Estado da Educação
- SEMED :Secretaria Municipal de Educação
- Atividades da DEMEC deverão ser iniciadas

## **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar**

A maior dificuldade, no que diz respeito aos recursos humanos, refere-se à inadequação da qualificação das merendeiras, que, a despeito de não implicar necessariamente oferta de refeição de qualidade inferior, é apontada como problemática. A maioria dos funcionários que preparam merenda é constituída de serventes, auxiliares operacionais, porteiras ou zeladoras, que executam outras tarefas na escola, situação encontrada também na maioria dos municípios visitados quer na rede estadual, quer na rede municipal. A inexistência de cargo de merendeira na maioria dos municípios visitados, tanto na rede estadual quanto na municipal, agrava essa situação. A solução de terceirização dessas atividades (Minas Gerais e Espírito Santo) vem apresentando uma nova combinação de problemas: baixa qualificação e alta rotatividade das merendeiras contratadas.

Outra dificuldade importante, enfrentada por um número expressivo de municípios, é a falta de nutricionistas. Não obstante, como relataram os técnicos estaduais e municipais responsáveis pelo PNAE, algumas soluções criativas vêm sendo adotadas: por exemplo, no Pará vem sendo realizada a contratação de nutricionistas por um *pool* de prefeitos para atender vários municípios simultaneamente. Em outros casos, a ausência do profissional vem sendo solucionada por meio da utilização de manuais, como vem fazendo a Prefeitura de Belo Horizonte. Desta maneira, pretende-se garantir, de alguma forma, a elaboração de cardápios balanceados do ponto de vista nutricional, a supervisão periódica da preparação da merenda e a orientação do funcionário que prepara.

### ***Informação e capacitação dos agentes***

A *informação dos agentes* sobre o PNAE varia de acordo com a modalidade de descentralização e a localização de cada um deles na estrutura institucional em que se aloja o programa. O volume de informação dos agentes é maior nas situações em que os níveis de descentralização e desconcentração da implementação são altos. Vejamos:

- os prefeitos e secretários estaduais e municipais têm informações gerais sobre a situação do programa - modalidades, situação de inadimplência e prestação de contas dos convênios etc -, mas desconhecem, em sua grande maioria, aspectos essenciais de sua operacionalização, situação que foi agravada no período de realização da pesquisa, que coincidiu com o período inicial das gestões municipais no país:
- técnicos estaduais, municipais, diretores e coordenadores da merenda na escola são os que melhor conhecem o funcionamento e a situação do PNAE. Particularmente os diretores das escolas que recebem os recursos financeiros e gerem o programa são bem mais informados do que aqueles em que a descentralização é feita por meio de órgãos estaduais ou municipais. Os pais e os alunos têm um conhecimento restrito ao funcionamento do programa no âmbito da escola. Esse conhecimento, quando existe, é bastante fragmentado.

Apesar dessas diferenças no grau de informação - entre autoridades, agentes implementadores e beneficiários, a implementação do programa não é afetada de maneira significativa. Para isso, contribuem, além do enraizamento

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

social do PNAE, o grau de institucionalização alcançado pelo programa e o esforço de divulgação feito pelas DEMECs, coordenadorias estaduais e municipais, aliados ao crescente envolvimento da comunidade escolar.

De um modo geral, os relatos do conjunto dos agentes convergem para a constatação de que *a capacitação é* insuficiente, não tendo atingido a maior parte dos funcionários administrativos, merendeiras, diretores, coordenadores da merenda e membros das unidades executoras<sup>18</sup>. Em outras palavras, os agentes implementadores, em diferentes níveis, criticam a ausência da atividade, na periodicidade e intensidade desejáveis<sup>19</sup>.

O maior esforço de capacitação, no período recente, foi dirigido às merendeiras, e o menor, aos diretores e coordenadores da merenda na escola. Alguns diretores informaram não ter recebido nenhum treinamento, e outros receberam tão-somente orientações verbais ou via publicações. Entretanto, a capacitação das merendeiras foi avaliada como pouco sistemática. A esse respeito é muito significativa a informação de que em apenas 25% dos municípios visitados<sup>20</sup> se ofereçam, segundo os técnicos do PNAE, cursos regulares para as merendeiras, com aulas teóricas e práticas. Nos demais municípios, as atividades de treinamento e capacitação abrangem, principalmente, cursos sem regularidade fixa ou orientações verbais transmitidas pelos técnicos e diretores de escolas.

Pode-se distinguir, a partir da pesquisa de campo, *cinco situações de capacitação*, de acordo com sua natureza e periodicidade, apresentadas de forma resumida no *box*.

### PNAE: Situações de capacitação encontradas nos estudos de caso

- Situação 1** - *programa de treinamento sistemático*, regular e contínuo, por meio de cursos ;
- Situação 2 • treinamentos por meio *de publicações*, observados em alguns municípios que informaram não ter programas de capacitação;
- Situação 3** - treinamentos esporádicos, observados em alguns municípios ou em algumas escolas que apenas recebem treinamentos verbais ou via publicações, quando da chegada dos recursos da merenda;
- Situação 4 - *treinamento inicial*, verificados em alguns municípios ou escolas onde só houve treinamentos quando ocorreu a descentralização do programa;
- Situação 5 - orientações verbo/s *em reuniões ou em supervisões*, observadas em alguns municípios ou escolas.

18. Apenas oito municípios, dos 34 visitados, têm programas de treinamento regulares e contínuos. São eles: Belo Horizonte. Goiânia, Belém, Timóteo, Imperatriz. Colatina. Ipatinga e Anápolis.

19. Em geral, observou-se que os municípios menores, distantes da capital, têm dificuldades para realizar a capacitação e o treinamento do pessoal envolvido no programa da merenda escolar, muitas vezes, por falta de estrutura e pessoal. Outras vezes são capacitados de forma bastante improvisada, como é o caso do município de Conceição da Barra, que se utiliza do "treinamento em serviço".

20. São oito os municípios nessa situação: Belo Horizonte. Goiânia, Belém, Timóteo. Imperatriz, Colatina, Ipatinga e Anápolis.

21. Esse tipo de treinamento foi constatado nos municípios citados na nota 18.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Foi constatado também que no estado de Alagoas há dois anos não se faz nenhum tipo de treinamento com os agentes implementadores.

### *Procedimentos*

- Sistemas de supervisão e controle. Os técnicos municipais responsáveis declararam, na sua maioria, que é o próprio município que se encarrega da atividade de supervisão. De fato, na maioria dos municípios, essa é uma atividade regular, realizada duas ou três vezes por mês. Por meio da supervisão, a prefeitura realiza o acompanhamento e o monitoramento da qualidade do produto, das condições de armazenamento e níveis de estoque, do cumprimento dos cardápios preestabelecidos, das condições de higiene das merendeiras e das condições da infra-estrutura física.

Tal supervisão mostrou-se mais efetiva principalmente nas cidades de portes médio e grande, mas mesmo nesses casos foram identificados problemas como a falta de supervisores e sua adequada capacitação. Nas escolas rurais, a atividade é muito esporádica. Os motivos mais comuns para essa situação são a escassez de supervisores e as longas distâncias entre as escolas rurais e a sede do município.

Esses procedimentos de supervisão admitem variantes. Em Colatina, por exemplo, a supervisão como atividade regular é substituída por reuniões com diretores e professores, nas quais, além de questões administrativas e pedagógicas, também se discutem aquelas relacionadas ao preparo e distribuição da merenda.

Também foi observada em Belém e em Santarém outra variante de "supervisão", chamada de informal, feita basicamente por meio de visitas às escolas. O controle é visual: não se preenchem planilhas nem se confeccionam relatórios. Mediante conversas com merendeiras, diretores e alunos, procura-se saber as condições de armazenamento, oferta de merenda e condições de higiene.

Finalmente, os estudos de caso deixam entrever a tendência de aumento da participação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar nas atividades de fiscalização e supervisão nas escolas, examinando as condições de higiene, situação dos estoques, preparação e distribuição da merenda e sua aceitabilidade pelos alunos<sup>22</sup>.

- Elaboração e cumprimento dos cardápios nas escolas. A elaboração e o cumprimento dos cardápios dependem de vários fatores, entre eles a existência de nutricionistas nos órgãos coordenadores, a capacidade de adaptação das unidades à ausência de nutricionista e as condições institucionais da escola. Os estudos de caso evidenciaram quatro situações típicas de observância dos cardápios:
  - Na primeira situação, típica de estados e municípios dotados de estruturas e recursos humanos adequados para a implementação, os cardápios são elaborados por nutricionistas obedecendo aos critérios definidos

22. É o que se verificou nos municípios de Ipatinga, Belém do Pará, Ijuí, Panambi e Conceição da Barra.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

nos objetivos do PNAE. Pelos relatos dos diretores e das merendeiras, esses cardápios são cumpridos nas escolas com pequenas adaptações, levando em conta os hábitos alimentares dos alunos, a opinião do diretor e, em algumas escolas, as sugestões do colegiado.

- A segunda corresponde às situações em que os municípios não possuem capacidade técnica para elaborar cardápios adequados por carência de nutricionistas, mas utilizam as orientações e sugestões das cartilhas elaboradas pela antiga FAE, tal como em Anápolis e Corumbá (Goiás).
- Na terceira situação, o município não consegue encaminhar uma solução para sua incapacidade de elaborar cardápios. Aqui, a escola, por meio do diretor, elabora de maneira improvisada os cardápios, seguindo sua experiência, a de outros membros da escola e, principalmente, a disponibilidade de gêneros alimentícios. Essa situação foi encontrada em Salvador.
- Finalmente, os cardápios podem ser elaborados nas escolas sob a supervisão de nutricionistas ou coordenadoras da merenda, tal como observado nos municípios de Timóteo e Maceió, ou com a participação de outros membros ou do próprio colegiado. Essa situação é mais encontrada nas escolas que já adquiriram autonomia na gestão do programa, como se observa em Conceição da Barra, Anápolis e Corumbá.

### *Condições de Infra-estrutura física e insumos básicos*

Dois foram os principais problemas mencionados pelos múltiplos agentes entrevistados - diretores, coordenadores do programa, pais, professores e merendeiras: a falta de refeitório nas escolas e a precariedade das instalações de armazenamento dos alimentos, embora as condições gerais de infra-estrutura física não fossem avaliadas como especialmente problemáticas. As dificuldades são bem mais acentuadas nas escolas localizadas nos pequenos municípios do interior e nas zonas rurais.

A situação descrita pela maioria dos agentes entrevistados<sup>23</sup> em relação às condições da infra-estrutura física revela, ainda, falta de equipamentos, utensílios, pratos e talheres para servir a merenda<sup>24</sup>.

### **3.2.4. O desempenho do PNAE nos estados e municípios: êxitos e obstáculos**

O processo de descentralização, no caso da merenda escolar, é uma questão crucial, dadas as dimensões do programa e a magnitude dos recursos envolvidos. Trata-se, portanto, mais do que em outros programas sociais

23. Os agentes que responderam as questões sobre a infra-estrutura física, equipamentos e utensílios foram os técnicos municipais, os professores, as merendeiras e os pais de alunos.

24. Em uma escola estadual do município de Conceição da Barra (ES), o pesquisador verificou que os alunos comiam com a mão, por falta de talher. Nesse caso extremo, mais que talher, parece faltar iniciativa ao diretor e ao Conselho Municipal.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

de uma condição estratégica para a melhoria contínua do seu desempenho. Os resultados positivos identificados no *survey* e ratificados pela pesquisa de campo podem, sem a menor dúvida, ser creditados ao aprofundamento e radicalização desse processo.

### *Cumprimento de metas*

O PNAE tem cumprido adequadamente suas principais metas, a despeito de algumas dificuldades operacionais localizadas.

Quanto à sua regularidade - excetuando-se problemas ocorridos no início de cada ano letivo, situação de inadimplência de determinados municípios ou ainda atrasos eventuais no repasse de recursos federais -, não tem faltado merenda nas escolas. Registrem-se, ainda, as iniciativas dos órgãos colegiados e da comunidade escolar, que, nas situações de irregularidade, têm procurado solucionar de forma criativa os problemas de fornecimento de gêneros alimentícios, tais como observados no município de Tarumirim, em Minas Gerais.

Na maior parte das escolas a merenda servida constitui-se na principal refeição diária dos alunos, o que constitui, como indicaram principalmente os professores, um fator de estímulo à presença na escola e de melhoria no próprio desempenho dos alunos. Outra evidência do cumprimento das metas do PNAE é a avaliação *majoritariamente favorável da quantidade e da qualidade da merenda servida*. Os agentes escolares e os usuários, excetuando-se casos críticos como o de Alagoas, consideram que houve até mesmo uma melhoria no conteúdo dos cardápios, embora persistam situações de descompasso entre as refeições servidas e os hábitos alimentares. Essa avaliação favorável é coerente com outra, manifesta principalmente por diretores de escolas que compram eles próprios os gêneros alimentícios: a de que o recurso financeiro destinado à merenda, de R\$ 0,13, é suficiente e capaz de garantir refeições em quantidade e qualidade adequadas.

Também em relação às condições de infra-estrutura física o PNAE apresenta, em geral, condições adequadas, apesar da necessidade de melhoria e ampliação das cozinhas e dos locais de armazenamento. Grave problema, entretanto, diz respeito à falta de instalações físicas adequadas para servir a merenda. A falta de refeitórios é, sem dúvida, um dos problemas mais indicados pelos implementadores localizados nas escolas<sup>25</sup>.

### *A dimensão institucional do desempenho*

Confirmam-se nos estudos de caso as evidências obtidas no *survey* nacional: o sucesso da descentralização, seja por meio da municipalização, seja da forma mais radical, a autonomização da escola. Mais do que isso, a

25. A falta de refeitórios é de longe o mais grave problema de infra-estrutura verificado nos estudos de caso. Com muito poucas exceções, nas escolas visitadas os alunos comem em pé ou sentados no chão, compondo um quadro bastante deprimente.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

velocidade adquirida pelo processo de descentralização demonstra que as chances de êxito nesse campo dependem bastante de condições institucionais preexistentes e do tipo de articulação da ação entre os níveis estaduais e municipais, oferecendo maior suporte ao desempenho das unidades escolares.

- Inovações institucionais A *municipalização* da merenda é bem-sucedida e registra vários impactos positivos. As experiências de maior êxito em geral ocorrem em prefeituras que apresentam boas condições materiais, recursos humanos e organizacionais adequados e, ainda, condições institucionais prévias favoráveis. E o caso de algumas capitais - Porto Alegre, Belo Horizonte, Goiânia, Vitória - e municípios de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Diferentes agentes implementadores - secretários municipais de educação, diretores de escolas e merendeiras - enfatizam com entusiasmo os resultados alcançados pela municipalização do programa<sup>26</sup>, como a garantia de regularidade, qualidade, oferta de merenda em quantidade suficiente e adequada ao gosto dos alunos. Como avalia o secretário municipal de educação do município de Timóteo, *"a merenda sentida aqui é uma das melhores da região. O processo interno funcionou muito bem em 96 e 97. A qualidade é excelente e são todos produtos da região"*.

Inegavelmente, a principal inovação institucional identificada foi o repasse direto de recursos financeiros para as escolas. A pesquisa mostrou que as chances de êxito dessa forma radical de descentralização dependem muito das condições institucionais das escolas e do tipo de apoio que as estruturas estaduais ou municipais possam oferecer às unidades escolares. Em municípios com estruturas institucionais precárias, capacidade de gestão deficiente e escolas pouco organizadas, dificilmente a autonomização da unidade escolar tem apresentado, por si só, bons resultados.

Os estudos de caso mostraram que as escolas têm sido capazes de assumir a gestão do programa com resultados positivos reconhecidos pelos agentes que o implementam. O depoimento da diretora de uma escola estadual de Corumbá (Goiás) dá uma dimensão desse sucesso: *"O programa está funcionando com a autonomia e a merenda está sendo produzida de acordo com os hábitos alimentares dos alunos; não há desperdícios de alimentos, como ocorria em anos anteriores. A qualidade dos produtos é 100% superior porque não se usam formulados, não se corre o risco com prazos de validade. A diversificação dos cardápios e os valores nutricionais também são superiores aos da merenda fornecida em 1995"*.<sup>27</sup>

26. Ao defender a municipalização, muitos dos entrevistados explicitaram suas restrições à transferência de toda a gestão do programa para a escola, já que entendem que estas enfrentariam dificuldades. Nas palavras do diretor de uma escola municipal de Panambi, *"é melhor que a prefeitura continue comprando os gêneros, porque estes são de boa qualidade e também as compras poderiam representar sobrecarga de trabalho para os diretores e funcionários da secretaria da escola"*. Além disso, a heterogeneidade das condições das escolas desaconselharia o repasse dos recursos financeiros diretamente para as unidades escolares, pelos riscos de acentuação das diferenças entre elas. Opiniões do mesmo sentido foram expressas pela merendeira da mesma escola, pelo diretor de escola municipal de Ijuí e pela diretora de uma escola municipal de Vitória.
27. Esses mesmos aspectos foram salientados por diretores de escolas estaduais mineiras localizadas em Belo Horizonte, Ipatinga, Timóteo e pela diretora de uma escola estadual de Anápolis, em Goiás.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Sem dúvida, os resultados obtidos nas experiências pioneiras de Minas Gerais e Goiás estiveram relacionados com condições institucionais prévias favoráveis, expressas no estímulo e no planejamento, por parte da esfera estadual, de ações descentralizadoras que reforçaram a autonomia das escolas e contribuíram para o surgimento de uma capacidade de gestão nas unidades. Dadas essas condições, tem sido verificada uma boa capacidade de resposta das escolas. Mas há inegáveis exceções: em escolas pequenas, dotadas de características organizacionais precárias e baixa capacidade de gestão, dificilmente a autonomização da escola apresentará por si só resultados melhores que os de outras modalidades de descentralização.

Embora os resultados alcançados nessa modalidade de descentralização devam ser tomados com prudência, chama a atenção o papel atribuído à autonomia da escola na gestão do programa como fator diferenciador de desempenho. Uma evidência desse fato é a experiência das 47 escolas estaduais no município de Porto Alegre, que em 1996 recebiam diretamente os recursos do PNAE. A SEE desse estado procurou, em 1997, alterar a sistemática voltando a repassar gêneros alimentícios. Essa decisão causou forte reação contrária das diretoras dessas unidades escolares, para as quais a qualidade da merenda piorou em decorrência dessa mudança.

Além dessa inovação de características estruturais, os agentes implementadores deram destaque especial a outra iniciativa que merece menção: a criação ou manutenção de *hortas escolares*, municipais ou comunitárias. São inúmeras as ações desse tipo com o objetivo de complementar os gêneros alimentícios utilizados na merenda. Concebidas como mecanismo complementar, as hortas não são novidade e nem podem ser consideradas inovações rigorosamente institucionais, mas são iniciativas importantes, com impactos positivos sobre a qualidade do processo de implementação e os níveis de satisfação dos usuários.

- **Aprendizagem institucional.** A descentralização do programa com certeza ampliou a capacidade de gestão dos implementadores. Como observaram alguns diretores, aprender a avahar preços, negociar com fornecedores, realizar compras em grandes quantidades e gerenciar a merenda na escola são conhecimentos importantes, que podem ser rapidamente transpostos a vários outros tipos de atividades gerenciais.
- **Obstáculos à implementação.** No plano estadual, segundo os secretários de educação, um grave problema é a situação de inadimplência dos municípios. O exemplo mais significativo é o de Alagoas, onde 30% das prefeituras estavam nessa situação em 1996. Nessas condições, a SEE foi obrigada a repassar gêneros alimentícios às escolas municipais ali localizadas.

Outro problema mencionado é a suspensão do envio de recursos financeiros aos municípios em decorrência de irregularidades na execução do programa. As irregularidades mais frequentemente apontadas, nesse caso, dizem respeito a corrupção e desvios de verbas.

A implementação do programa também vem sendo afetada negativamente, segundo a visão das autoridades estaduais e dos delegados regionais do MEC, pela criação de novos municípios. Nesses casos têm ocorrido, com certa frequência, disputas políticas entre os novos prefeitos e os dos municípios que passaram pelo

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

processo de desmembramento. Esses conflitos ocorrem quando o município mais antigo (conhecido como "município-mãe") não repassa o recurso enviado pelo FNDE para atender às escolas que passam a pertencer ao município recém-criado.

No *plano municipal*, segundo a visão dos secretários municipais e técnicos ligados ao PNAE, os maiores obstáculos enfrentados pelo programa referem-se à desorganização administrativa das prefeituras, especialmente as de pequeno porte, falta ou atraso nas prestações de contas, deficiências na infra-estrutura física e nos equipamentos das escolas rurais, insuficiência na capacitação oferecida pelas prefeituras e escassez de recursos humanos qualificados.

Os problemas mais freqüentes enfrentados *peias unidades escolares* na operacionalização do PNAE, segundo os diretores e os coordenadores da merenda, relacionam-se às dificuldades com os gêneros alimentícios em vários aspectos: prazo de validade dos produtos; insuficiência na quantidade dos alimentos distribuídos; desproporção nas quantidades dos diversos tipos de alimentos enviados, o que dificulta a combinação dos alimentos servidos; inadequação dos gêneros alimentícios disponíveis; e os hábitos alimentares dos alunos. Em proporção menor, a falta de coordenador da merenda na escola e deficiências na disponibilidade de água são outros obstáculos mencionados. Observa-se que os principais problemas enfrentados pelas escolas atingem as unidades escolares que recebem gêneros dos municípios ou dos governos estaduais. Aparentemente, as escolas com autonomia de gestão são pouco afetadas por esse tipo de problemas.

### **3.2.5. As dimensões da eficiência social do PNAE: opiniões e avaliações dos implementadores e beneficiários**

A base social de apoio e dinamização do PNAE transparece nas ações dos organismos associativos envolvidos na sua implementação, assim como nos graus de satisfação manifestos pelos agentes e usuários do programa.

#### ***A participação social da comunidade no apoio e na gestão do programa***

A obrigatoriedade de constituição dos Conselhos Estaduais e Municipais de Alimentação e o incentivo à criação de unidades executoras nas escolas expressam, com clareza, as intenções dos formuladores do programa, no nível federal, em reforçar a dimensão do controle social na gestão do PNAE.

O processo de criação dos Conselhos, tanto estaduais como municipais, vem seguindo um ritmo lento, embora tenha havido uma aceleração durante 1997, em função da decisão do MEC e do FNDE de só repassar recursos financeiros aos municípios que os tenham constituído. Na visão da maioria dos agentes, a participação social ainda é bastante reduzida nos municípios e nas escolas. Dois são os motivos que podem explicar essa baixa participação: de um lado, muitos Conselhos de Alimentação Escolar são recentes ou estão em fase de criação; de

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

outro, os membros das caixas escolares e dos colegiados, quando participam, limitam a sua participação a aspectos formais: assinam a prestação de contas e exercem a fiscalização "contábil" do uso dos recursos, sem envolvimento maior no processo decisório de outras atividades do programa.

Corroborando essas observações, os membros das unidades executoras reconhecem a sua pequena participação: dos 28 entrevistados que responderam acerca da forma de participação, somente cinco responderam que participavam de alguma forma. Igualmente, os membros dos Conselhos Municipais admitem ser insuficiente sua participação na operacionalização do programa. Quando participam, suas ações referem-se principalmente a sugestões para elaboração dos cardápios e produtos a serem adquiridos ou a ações de fiscalização de depósitos e das escolas.

Entretanto, existem exceções materializadas em experiências de participação social com efeitos positivos sobre a implementação e o desempenho do PNAE. Em Goiás, Minas Gerais e sobretudo no Rio Grande do Sul, a participação da comunidade escolar é efetiva e crescente.

Nesse quadro de participação e controle social incipiente, de forma geral, um aspecto que sobressai é o papel central exercido pelo diretor na gestão das atividades do programa na escola. Isso ocorre tanto nas escolas municipais quanto nas estaduais. Nessa atividade, o diretor é assessorado algumas vezes por coordenadores da merenda, pelo vice-diretor, pelas unidades executoras, professores e pais. A concentração das atividades ligadas à gestão do programa no diretor revela o papel ainda preponderante deste na administração da escola e na gestão do PNAE dentro no ambiente escolar.

### *Níveis de satisfação dos agentes implementadores e beneficiários*

A avaliação dos agentes implementadores do PNAE é unanimemente positiva, como mostra o quadro 3.11 com as notas atribuídas pelos agentes a três aspectos do programa: a descentralização, as condições institucionais e o seu desempenho.

Como pode se verificar, 72% das notas são altas, enquanto 19% são médias e apenas 0,05% são baixas. As notas altas foram proporcionalmente maiores na avaliação da descentralização (83%), seguida da avaliação do desempenho (75%) e das condições institucionais (60%).

Essa mesma seqüência se observa nas composição das notas de cada agente individual, não havendo nenhuma diferença significativa entre eles. As entrevistas, entretanto, permitiram verificar diferentes ênfases nos seus argumentos de apoio ou de crítica, assim como suas opiniões sobre o comportamento do programa nos últimos dois anos. Vejamos alguns exemplos:

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Quadro 3.11

PNAE, Estudo de caso. Distribuição dos agentes e beneficiários segundo as faixas de notas que atribuíram a distintas dimensões do programa.

Agentes e Beneficiários	Descentralização			Condições Insti'			Desempenho		
	A	M	B	A	M	B	A	M	B
Delegados do MEC							1		
Prefeitos	10	1		8	2	1	12	3	1
Secretários municipais	21	2		16	5		17	6	5
Técnicos estaduais				3	4		6	1	1
Técnicos municipais				20	5	3	22	6	1
Diretor	47	8	3	32	14	1	43	15	1
Professor	38	6	1	26	13	6	36	12	3
Membro de colegiado	6	3		3	1		11	2	
Aluno							36	9	5
Pais							34	10	

Fonte: Nepp/Unicamp. *Pesquisa de Descentralização de Programas do Mec Ensino Fundamental, 1997.*  
 Legenda Notas: Alta-7,5 a 10,0; Média 5,0 a 7,0; Baixa menor de 5,0

**Professores.** Para 71% dos professores entrevistados, a merenda melhorou nos últimos dois anos, enquanto 15% pensam que piorou e 14% acham que continua igual. As razões levantadas para a melhoria foram, em grande medida, associadas à descentralização: regularidade, adaptação aos hábitos regionais, incorporação de alimentos frescos, melhoria da qualidade, maior variedade e o treinamento específico para as merendeiras.

**Merendeiras.** Opinião dividida entre uma metade que declarou ter ocorrido melhora nos últimos dois anos, 31% para quem houve piora e 19% para quem nada mudou. As razões para o desempenho positivo estão relacionadas a introdução de novos produtos, maior quantidade de alimentos, uso de temperos e adequação aos hábitos alimentares dos alunos. As críticas focalizaram a falta de regularidade da merenda e a pouca variedade dos gêneros alimentícios disponíveis para o preparo das refeições.

**Pais de Alunos.** Opinião dividida entre uma maioria (54%) que afirma melhora, 31% para quem nada mudou e 14%, para quem houve piora. A melhora foi associada pelos pais à maior regularidade e variedade das refeições, à quantidade suficiente e à adequação aos hábitos alimentares dos alunos. A avaliação é positiva entre pais participantes de Unidades Executoras das escolas.

**Alunos.** Para 75%, a merenda melhorou, enquanto 17% estimam que tenha piorado e apenas 8% pensam que continua igual. Para os que afirmam ter havido melhora, as principais razões alegadas associam-se quase todas

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

à descentralização do programa: compra de alimentos frescos, melhora na qualidade e quantidade das refeições, maior diversificação dos cardápios e uso de temperos na comida. Para os que avaliaram que houve piora da merenda, os motivos destacados foram a falta de tempero na comida, de cardápios adequados e de ingredientes.

A opinião dos alunos foi também consultada por meio de pequeno questionário<sup>28</sup>. Apenas 40% declaram comer a merenda todos os dias, mas entre os que comem diariamente o alimento, 83% dão nota máxima à merenda.

### 3.3. Observações finais

O PNAE é hoje um programa definitivamente enraizado no cotidiano das escolas urbanas brasileiras. Esse fato foi exaustivamente confirmado tanto pelos dados extraídos do *survey* nacional quanto pelos estudos de caso nos estados e municípios. Quando comparado aos dois outros programas, o desempenho do PNAE tende a se mostrar mais homogêneo nos vários segmentos de escolas: os regionais; as pequenas, médias ou grandes; as estaduais ou municipais; as localizadas em municípios de portes distintos. Ainda assim, as diferenças são importantes. O programa enfrenta dificuldades de cobertura junto àquela mesma configuração de escolas em que também os outros dois esbarram em dificuldades: as pequenas, as localizadas nas regiões Norte e Nordeste e, em menor medida, as municipais.

A pesquisa pôde constatar ter vários êxitos recentes do PNAE, particularmente os relacionados com o avanço da descentralização, cujos efeitos positivos já podem ser também detectados.

#### *a) Modalidades, ritmo e efeitos da descentralização*

Na dimensão institucional, o processo de descentralização apresenta uma evolução bastante positiva, comprovada por indicadores bastante expressivos. Seguramente, a longevidade do programa permitiu acúmulo de experiências e aprendizagem institucional, gerando então *condições prévias bastante favoráveis à implementação da descentralização*. Para isso, certamente contribuíram, entre outras, tanto a experiência pioneira de descentralização da merenda escolar, durante o governo Montoro, em São Paulo, quanto aquela realizada pela própria FAE, na segunda metade dos 80.

Dois aspectos são particularmente importantes na avaliação da descentralização:

- Foi rápido o avanço da municipalização do programa, abrangendo cerca de 60% das escolas urbanas do país, o que significou redução da participação da outra modalidade antes predominante, a estadualização.

28. No Módulo 2 da *Pesquisa Descentralização de Programas do MEC - Ensino fundamental*. NEPP/UNICAMP. 1997, foi aplicado um questionário a alunos de 4as 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 1.559 alunos, número expressivo porém não determinado por procedimentos amostrais, portanto sem representatividade estatística.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- *A escola vem crescentemente assumindo a gestão da merenda.* De fato, a descentralização do PNAE vem adquirindo uma feição mais radical, com o crescimento das iniciativas de transferência de recursos financeiros diretamente para as escolas.

Conhecida como *autonomização da escola*, essa modalidade atinge quase 20% das escolas urbanas brasileiras. Como resultado dessa inovação na forma de descentralizar recursos, os órgãos colegiados das escolas - especialmente as associações de pais e mestres - começam a se constituir na principal unidade de gasto na implementação do programa. O fenômeno ocorre com mais ênfase na rede estadual das regiões Centro-Oeste e Sudeste.

- Os diretores dividem-se, nas suas preferências, entre *a gestão da merenda por parte da escola e a municipalização do programa.* A estadualização é francamente uma alternativa minoritária, ainda que mais presente na rede estadual que na municipal.

### b) Cobertura, abrangência e regularidade do programa

- O PNAE é, *seguramente, o mais universalizado dos programas sociais de apoio à escola.* Sua cobertura é alta e distribui-se uniformemente pelas escolas segundo a dependência administrativa, o porte de município, mostrando-se mais baixa principalmente nas escolas pequenas e municipais do Nordeste. Também sua clientela é ampla, abrangendo alunos da pré-escola e do ensino fundamental, tal como previsto, mas também funcionários, professores, alunos de outras séries e até mesmo membros da comunidade, o que acentua a importância social do programa.

- *A merenda escolar é enriquecida com recursos adicionais em quase metade das escolas.* Essa prática é mais freqüente nas escolas municipais das regiões Sul e Centro-Oeste, mostrando-se menos intensa nas escolas das regiões mais carentes.

- *A irregularidade do programa ainda é significativa,* afligindo metade das escolas, principalmente da rede municipal, nas escolas pequenas e municípios grandes.

- *Três quartos das escolas brasileiras cumprem cardápios* segundo uma periodicidade relativamente adequada. O cumprimento dos cardápios é mais problemático nas escolas municipais, nas escolas pequenas e nas dos municípios menores. Já a periodicidade dos cardápios é menor na região Nordeste e nas escolas pequenas.

### c) Os condicionantes materiais e institucionais do desempenho

A eficácia do processo de implementação do PNAE mostrou-se fortemente condicionada pelas bases materiais e institucionais do programa, entre as quais os recursos humanos, as condições de infra-estrutura física e os sistemas de controle e supervisão. Os indicadores de processo retratam um quadro razoável de operação do PNAE, ainda que dificuldades pontuais tivessem sido identificadas.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- *Em geral, as condições de infra-estrutura - existência de local para armazenar os gêneros alimentícios e cozinha para o preparo da merenda - são bastante satisfatórias no conjunto das escolas urbanas do país. Os problemas maiores, no caso da armazenagem, estão nas escolas pequenas e nas pertencentes aos municípios médios; já quanto à cozinha, as situações de maior carência estão nas regiões Nordeste e do Sudeste, nas escolas pequenas e nas situadas nos pequenos municípios.*
- *É generalizada, em toda a rede escolar brasileira, a carência de refeitórios para os alunos, uma das destacadas novidades evidenciadas pela pesquisa de campo. Esse aspecto foi particularmente enfatizado pelos agentes do programa que atuam nas unidades escolares.*
- *E expressivo o número de escolas que contam com merendeiras (ou equivalente), mas foram verificadas carências acentuadas desse profissional nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste, problema que afeta particularmente as escolas pequenas e as instaladas nos municípios menores. A pesquisa de campo permitiu ampliar a compreensão da natureza desse problema. De um lado, existe um número muito expressivo de serventes, zeladoras, porteiras e auxiliares operacionais desempenhando as funções típicas das merendeiras. Essas profissionais, como vimos, ainda realizam outras atividades além da preparação de refeições, o que compromete ainda mais seu desempenho. De outro lado, e em alguns estados onde o PNAE está bem estruturado - Minas Gerais e Espírito Santo - a contratação terceirizada das merendeiras, solução adotada para fazer face à carência, vem induzindo o recrutamento de pessoal de baixa qualificação para a tarefa e com alta rotatividade.*
- *O sistema de capacitação com que conta o programa é amplo, atingindo dois terços dos funcionários responsáveis pela merenda, mas esbarra ainda em limitações, particularmente na região Nordeste, nas escolas pequenas e nas situadas nos municípios pequenos. Na opinião dos agentes implementadores, a capacitação existente é insuficiente, não só para as merendeiras mas também para os outros agentes envolvidos na sua implementação.*
- *E surpreendentemente amplo o sistema de supervisão do PNAE: quase dois terços das escolas urbanas do país estão já submetidas à rotina da supervisão da merenda, mas restam ainda 30% de escolas em que tal controle ainda não se faz. A falta de supervisão é mais grave no caso da escola pequena e na localizada no município pequeno.*

### d) *A participação da comunidade*

- *É bastante significativo o papel desempenhado pelas Associações de Pais e Mestres e outros órgãos da escola na solução de aspectos cruciais da implementação do programa, ainda que modesto em termos quantitativos. Expressões dessa participação podem ser verificadas na mobilização de recursos para o enriquecimento da merenda na escola, no papel decisivo das APMs na compra do gás de cozinha ou no seu envolvimento nas atividades de compra de alimentos pela escola.*

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- Outra evidência desse fenômeno é a atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar na supervisão do PNAE. Do ponto de vista quantitativo, é ainda modesta a abrangência do fenômeno, mas essa atuação da comunidade escolar mostrou-se associada a resultados positivos do programa - em especial o enriquecimento da merenda e a compra do gás de cozinha - e à maior satisfação dos usuários;

### *e) A satisfação dos usuários*

- De um modo geral, *os agentes e os usuários revelaram forte satisfação com o programa da merenda*, tanto na avaliação dos diretores quanto nas entrevistas realizadas. A qualidade dos gêneros alimentícios e das refeições servidas aos alunos foi avaliada com boa por percentuais expressivos de diretores escolas, embora manifestem-se aqui diferenças regionais importantes: é maior a insatisfação tanto de diretores quanto de alunos nas regiões menos desenvolvidas economicamente - Norte e Nordeste. Por outro lado, segundo seus diretores, a satisfação dos alunos com a qualidade da merenda é maior nas pequenas escolas, naquelas localizadas nos municípios pequenos e nas pertencentes à rede estadual. Os dados mostram também que melhores avaliações da qualidade da merenda e do nível de aceitação dos alunos tendem a ocorrer sob a modalidade municipalizada de descentralização.

### *f) A importância social e econômica da merenda*

Nas regiões menos desenvolvidas a merenda tem uma função substitutiva nitidamente maior, enquanto nas demais é antes supletiva, acontecendo o mesmo nas escolas pequenas da rede municipal em todas as regiões. Essas informações sugerem um peso importante das variáveis região e porte de escola: quanto menos desenvolvida a região e menor o tamanho da escola, maior é a probabilidade de que a principal refeição realizada pelos alunos seja aquela oferecida na unidade escolar.

## **Recomendações de políticas**

As informações e evidências coletadas pela investigação permitem sustentar sugestões e recomendações de política, visando à melhora da eficácia e da efetividade do PNAE e à maior integração das delegacias regionais do MEC às instâncias estaduais e municipais responsáveis pelo PNAE.

## **Medidas referentes à infra-estrutura do programa**

- elaborar e implementar um programa nacional de construção de refeitórios escolares;
- melhorar as condições das cozinhas e depósitos;
- construir poços artesianos e instalar caixa d'água e pia.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### Medidas relativas à sistemática e às rotinas do PNAE

- redução das modalidades de descentralização para melhorar o gerenciamento, adotando autonomia da escola nos grandes centros urbanos e municipalização nos pequenos e médios municípios;
- regularização do ritmo e prazos de liberação dos recursos financeiros pelo FNDE para estados e municípios;
- aumentar e melhorar as informações do FNDE/MEC sobre liberação ou ativo de recursos;
- simplificação e informatização do processo de prestações de contas, com equivalente redução do número de relatórios parciais;
- permissão de pagamento antecipado de fornecedores em escolas desprovidas de condições adequadas de armazenagem;

### Capacitação de funções

- fornecer sistematicamente capacitação para as funções descentralizadas, especialmente merendeiras e pessoal de apoio;
- atender especialmente as prefeituras com dificuldades de gestão dos recursos, da merenda, principalmente nas circunstâncias de mudança de prefeito;
- orientação e acompanhamento do processo educativo alimentar para disseminar hábitos alimentares saudáveis.

### Melhora das capacidades financeiras e dos recursos humanos

- diferenciação do *per capita* por região;
- estímulo aos programas e ações estaduais, municipais e privadas de enriquecimento da merenda;
- estimular formas associativas de municípios para a contratação de nutricionistas;
- estímulo ao cumprimento da contrapartida de 30% por estados e municípios.

### Melhora da quantidade e qualidade das refeições

- realizar testes de aceitabilidade dos produtos com os alunos;
- melhorar a variedade e a qualidade dos produtos, utilizando produtos perecíveis;
- aumentar o número de refeições servidas na escolas.

## Avaliação do descentralização de recursos do FND E e da merenda escolar

### Sugestões dos agentes entrevistados

E importante também registrar as sugestões dos agentes entrevistados.

#### Sugestões gerais

- aumento dos recursos e do *per capita*, integração com outras instâncias de governo municipal; promover a capacitação do pessoal; garantir o transporte para a distribuição da merenda; relevar a questão da inadimplência em função da má gestão anterior; simplificação e informatização do processo de prestação de contas; aumentar a fiscalização da aplicação de recursos; contemplar os pequenos produtores.

#### Recomendações sobre a integração de políticas e órgãos

- integração do PNAE com as secretarias municipais de agricultura. "A Secretaria Municipal da Agricultura-SEMAB deveria participar do projeto da merenda. A prefeitura às vezes recebe recursos e compra o que quer, sem a participação da Secretaria Municipal de Educação - SEMEC. A SEMAB poderia ter uma participação e contribuir na formação e orientação das hortas escolares. Também a SEMEC deveria trabalhar junto com a Secretaria Municipal de Saúde".
- capacitação: "É imprescindível que a União promova treinamentos específicos, visando a capacitação de equipe para o desempenho das funções de intermediação e assessoria técnica às administrações públicas municipais".

#### O ponto de vista dos secretários estaduais

- atualização dos recursos ao número real de alunos (e não calculado segundo as matrículas do ano anterior);
- repasse de recursos aos estados, para que eles possam implementar as políticas de forma mais ágil.

#### O ponto de vista dos prefeitos e secretários municipais de educação

- garantia de transporte à merenda por parte do MEC<sup>29</sup> ;
- previsão, por parte do MEC, de um quadro de pessoal estável, devidamente qualificado e remunerado, para desenvolver as atividades do PNAE;

29. Conforme o depoimento de um prefeito, "... gostaria que o MEC garantisse o transporte da merenda escolar. As outras políticas do MEC são secundárias. Informática. TVs. A própria prefeitura pode adquirir. O município compra uma vez e pronto. Transporte e merenda não. é um gasto regular, todos os meses esses gastos são necessários" (PVIII22).

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

simplificação da prestação de contas, padronização dos formulários, aumento e regularização do repasse de recursos;

aumento da fiscalização do MEC.

### O ponto de vista dos técnicos municipais e estaduais

Os técnicos estaduais e municipais sugerem um rol bastante variado de medidas:

- aumento do *per capita*; regularização do repasse dos recursos; viabilização do pequeno comércio por meio do gasto das escolas com o programa; melhora dos equipamentos das escolas (freezers, geladeiras, espremedores e liqüidificadores) e da capacitação das funções do programa; experimentar a descentralização na escola por meio das prefeituras ou dos estados; cumprimento da contrapartida por parte do estado; concurso público para merendeira; explicitação dos objetivos, metas e prioridades pelo FNDE; redução de modalidades de descentralização no estado, que dificulta muito o gerenciamento; implementação dos processos avaliativos nas DREs, ao menos para os resultados da descentralização nas escolas estaduais;
- incentivar o controle social: que as escolas peçam aos pais sugestões de cardápio e outros procedimentos que os aproximem das atividades escolares; desburocratizar os processos de compra; inserir a CAE no acompanhamento dos processos licitatórios e compra, não apenas de gêneros, mas de utensílios e equipamentos em geral;
- treinamento para todos os coordenadores, supervisores, professores e merendeiras e aumento do *per capita*;
- simplificação e informatização do processo de prestação de contas: deveria ser enviado apenas o relatório-síntese, mantendo-se auditorias em nível federal, quando constatada possíveis irregularidades;
- a vigência dos convênios não deveria ultrapassar o período de gestão de cada prefeito, teria que ser encerrada três meses antes do término do mandato;
- fiscalização e execução financeira dos programas por parte do governo federal que incida no período de cada gestão municipal;
- simplificação e informatização da prestação de contas e estudo por parte da SEMEC para encontrar formas de supervisão às escolas, para controle de qualidade e do valor nutricional dos cardápios servidos;
- criação de um banco de dados e de experiências bem-sucedidas, bem como um espaço institucional para discussão e troca dessas experiências; expansão do programa da merenda para educação infantil; não permitir a descentralização da merenda na escola e realizar avaliação mais qualitativa do programa além do controle dos aspectos financeiro-contábeis;

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- "ampliação do prazo de vigência do programa para um período mínimo de noventa dias, revisão da não-coincidência do número de alunos da prefeitura com os do FNDE e revisão do atraso nos repasses de recursos e simplificação e informatização do processo de prestação de contas;
- repasse do montante anual de recursos de uma só vez, até fevereiro de cada exercício, e cumprimento do cronograma estabelecido pelo FNDE.

### As recomendações dos diretores

A maioria dos diretores entrevistados sugere:

- que não haja descumprimento dos prazos;
- que os recursos sejam enviados diretamente às escolas;
- que se enviem materiais e sementes para a horta escolar;
- que se façam pesquisas periódicas sobre aceitação da merenda para que não haja desperdício
- inclusão dos temperos
- que se criem mecanismos para que a escola seja ouvida quanto aos tipos de alimentos e cardápios;
- permissão de pagamento antecipado aos fornecedores (pagar tudo de uma só vez e o fornecedor vai entregando semanalmente)
- que se estude uma forma de o pequeno produtor rural participar do processo e que se abra uma vaga para um gerente dos programas descentralizados no quadro de lotação das escolas mais complexas.

### As sugestões dos professores

As recomendações dos professores são as mais variadas, mas a maioria recomendou:

- o não-atraso dos recursos e/ou gêneros;
- a diversificação do cardápio;
- a troca de equipamentos;
- a consulta à escola, antes que a prefeitura efetue a compra, sobre os alimentos mais importantes e necessários;
- acrescentar sucos de frutas, retirar a soja e acrescentar frutas regionais; substituir os enlatados por alimentos frescos; incentivo ao plantio e cultura de hortas escolares; alimentos mais leves para o turno vespertino;

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- treinamento para merendeiras; construir refeitório;
- diferenciação das refeições ("Nas escolas de nível melhor, só umas poucas crianças merendam e a maioria não quer, porque leva lanche")

### O ponto de vista dos coordenadores de merenda na escola

- aumento de recursos para a merenda; inclusão de sucos artificiais e cachorro-quente; não deveria haver veto a alguns tipos de alimentos; garantir a frequência; garantir a adequação ao gosto dos alunos; contratar técnicos de contabilidade para as escolas para a execução financeira dos programas; que seja cumprido o cronograma de repasse dos recursos, evitando-se os atrasos; simplificação do processo de prestação de contas.

### As sugestões das merendeiras

- adequação da cozinha e do depósito; compra de equipamentos e utensílios; maior variedade, quantidade e qualidade dos alimentos, substituindo refeições fortes por lanches, à tarde; não deixar faltar merenda; pesquisar melhor o gosto dos alunos para evitar desperdícios; acrescentar frutas; construção de refeitório; utilização da horta municipal para complementação da merenda com verduras e legumes; instalação de caixa d'água e pia; que a merendeira só cuide da merenda e não da limpeza também; melhores condições de trabalho para as merendeiras; aumento do número de funcionários para operação da merenda; cursos de capacitação para merendeiras; ampliação da cozinha; poço artesiano para a escola; colocar azulejos nas paredes da cozinha para possibilitar a higienização adequada.

### As recomendações dos alunos

- "a merenda precisa melhorar, ter mais verduras, melhorar o sal, porque às vezes vem sem sal e às vezes vem salgada";
- "retirar o mingau de couve e o feijão com farinha do cardápio e acrescentar iogurte todos os dias";
- "variar o cardápio, porque dão muito macarrão; ter mais pão e iogurte, feijão tropeiro e canjica"; "ter mais tempero na comida"; "retirar o mingau de aveia"; "retirar o arroz com sardinha e acrescentar verduras, saladas e frutas"; "incluir uma refeição como sardinha, uma coisa mais forte para comer" .

### Recomendações dos pais

- maior participação dos pais na elaboração de cardápios; a comida deveria ser mais fresca, mais nutritiva, mais saborosa, com peixes, frutas e carnes; maior regularidade na remessa de gêneros; oferecer um lanche reforçado

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

pela manhã, almoço no turno intermediário e lanche no turno da tarde; "a distribuição da merenda deveria ser feita através de algum guichê e não no meio do pátio, sujeita à contaminação"; "comprar os gêneros na própria comunidade porque assim o produto é mais saudável e de melhor qualidade".

### **O ponto de vista dos membros do Conselho Municipal de Alimentação Escolar**

- para melhorar o programa da merenda é preciso desburocratizar o processo de compra, aumentar o *per capita*, principalmente se a merenda for comprada pela escola, pois há um encarecimento das compras no varejo;
- garantir a contratação e atuação da nutricionista, cursos de atualização do pessoal envolvido, conscientizar o aluno sobre o valor nutricional dos alimentos e outros temas relacionados, como parte do trabalho escolar e pesquisar a preferência alimentar do alunato e cruzá-la com as normas da FAE; melhorar o equipamento das cantinas, pois faltam vasilhames para um cardápio mais diversificado, ampliar os depósitos de algumas escolas; comprar fornos que permitam a produção necessária de algumas refeições; propiciar melhores condições de trabalho para as merendeiras e que os recursos cheguem o mais rápido possível; "reformulação das funções do conselho e aumento do número de participantes e adoção de produtos mais aceitos pelas crianças".

### **Sugestões de pais membros de Unidades Executoras das escolas**

- efetuar pesquisas para identificar a preferência alimentar dos alunos; contratação de pessoal, principalmente merendeiras; capacitação de merendeiras;
- valorização e incentivo do pequeno produtor da região: "que seja permitida a compra junto ao pequeno produtor rural, e para tanto pode-se criar um instrumento que permita a fiscalização. Comprar do pequeno produtor é desenvolver a região. Atualmente esses produtores não fornecem gêneros para as escolas porque não possuem empresa privada; e verbas para a aquisição de equipamentos, melhoria na qualidade e maior diversificação do cardápio.

# PNAE

## Quadros Seleccionados

**Tóbelo 1**

Merendo Escolar: Envio regular de informação sobre a situação do estoque. Distribuição de escolas, segundo o envio de informações pelo órgão responsável pela compra dos gêneros alimentícios e a dependência administrativa  
Brasil- 1996

Órgão que realizou a compra	Dependência administrativa	Informe a Situação do Estoque			Total
		Sim	Não	Não informou	
Sec. Estadual Educação	Estadual	84,8	81,7	73,6	83,5
	Municipal	15,2	18,3	26,4	16,5
	Total	25,2	44,1	48,6	29,2
Sec. Municipal Educação	Estadual	44,9	40,9	36,4	44,3
	Municipal	55,1	59,1	63,6	55,7
	Total	72,3	51,3	36,6	67,6
Não informou	Estadual	65,6	19,8	45,7	51,3
	Municipal	34,4	80,2	54,3	48,7
	Total	2,5	4,6	14,8	3,2
Total	(%)	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N)	24.672	5.469	856	30.997

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

**Tabela 2**

Merenda Escolar: Funcionário responsável pela preparação da merenda. Distribuição das escolas urbanas<sup>1</sup>, segundo a dependência administrativa Brasil e Regiões - 1996

Regiões e Dependência Administrativa	Funcionário responsável pela preparação da merenda						Total (N)
	Merendeiras (%)		Serventes (%)		Outros (%)		
Norte	79,6	(8,6)	18,3	(9,9)	1,9	(4,2)	3.430
	Estadual	83,3		15,7		0,9	2.108
	Municipal	73,6		22,5		3,4	1.322
Nordeste	78,6	(30,5)	13,8	(26,7)	7,2	(57,5)	12.255
	Estadual	69,5		18,4		11,4	6.276
	Municipal	88,1		9,0		2,8	5.979
Centro-Oeste	93,0	(10,4)	4,3	(2,4)	2,5	(5,7)	3.528
	Estadual	95,4		1,9		2,2	2.282
	Municipal	88,5		8,6		2,9	1.246
Sudeste	74,5	(32,0)	22,4	(47,9)	2,6	(22,6)	13.571
	Estadual	71,6				2,7	9.790
	Municipal	82,2		13,9		2,1	3.781
Sul	85,2	(18,4)	12,2	(13,1)	2,2	(10,0)	6.823
	Estadual	87,1		10,4		2,3	4.159
	Municipal	82,4		15,0		2,2	2.664
Brasil	79,7	(100,0)	16,0	(100,0)	3,9	(100,0)	39.607
	Estadual	76,9		18,2		4,7	24.615
	Municipal	84,3		12,5		2,6	14.992

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

<sup>1</sup> Excluídas as escolas que não forneceram refeições, não receberam recursos financeiros, gêneros alimentícios e aquelas que receberam merenda pronta.

Os valores apresentados em percentuais sempre somam 100% com os "sem informação".

Os valores entre parêntesis somam 100% na coluna.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Tabela 3

Merenda Escolar: Capacitação específica do responsável. Distribuição das escolas urbanas<sup>1</sup>, segundo o porte da escola Brasil e Regiões - 1996

Regiões e porte da escola	Recabimento de capacitação (% de escolas)			Total (%)	
	Sim		Não		
Norte	(9,2)	28,9	(7,6)		
		28,5			
	71,8	27,5		1.402	
Pequeno	67,3	32,6		672	
Nordeste	48,7	(22,6)	50,8	(47,6)	12.227
	54,2		43,9		3.645
Medio	45,2		54,8		5.475
Pequeno	48,3		51,7		3.107
Centro-Oeste	82,5	(11,1)	17,5	(4,7)	3.528
Grande	80,0		19,4		
Medio	86,5		13,5		1.528
Pequeno	75,4		24,6		483
Sudarte	72,5	(37,4)	27,0	(28,0)	13.553
Grande	77,8		22,2		7.466
Medio	68,5		31,5		4.664
Pequeno	58,1		36,8		1.423
Sul	76,2	(19,8)	23,0	(12,0)	6.823
	76,6		23,4		2.266
	76,7		22,7		3.212
Pequeno			23,1		1.345
Brasil	66,5	(100,0)	33,0	(100,0)	39.552
	72,0		27,5		16.241
Medio	64,2		35,6		16.281
	58,9		39,5		7.030

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

<sup>1</sup> Excluídas as escolas que não forneceram refeições, não receberam recursos financeiros, gêneros alimentícios e aqueles que receberam merenda pronta.

Os valores apresentados em percentuais sempre somam 100% com os "sem informação".

Os valores entre parêntesis somam 100% no coluna

Tabela 4

Merenda Escolar: Órgão responsável pelos recursos utilizados na compra do gás: Distribuição<sup>1</sup> de escolas urbanas participantes, segundo regiões, dependendo administrativa, porte da escola e porte do município

Brasil - 1996

Órgão responsável pelos recursos	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Porte da Escola			Porte do Município					
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P			
	19,3	<b>24,421,8</b>								<b>40,3</b>							
ou outra órgão municipal																	
• Secretário Estadual de Educação ou ladoal	34,7	29,3	40,5	12,7	35,5	37,3	43,2	1,7	39,4	32,9	24,6	31,6	45,6	32,9			
• Associação de Pais e Mestres ou	29,6	21,0	8,4	32,9	26,0	63,3	30,1	27,7	33,3	27,2	24,7	32,5	22,9	29,0			
• Recursos arrecadados pelo escola junto à comunidade (empresarios, comi	19,2	28,8	13,5	26,8	25,6	9,4	20,2	15,6	19,6	19,6	17,1	19,8	20,0	17,6			
• Outro	20,0	34,3	24,2	34,0	17,9	7,0	20,5	18,1	20,2	22,0	13,6	23,6	14,6	17,3			
	23.365	2.097	6.207	1.985	7.959	5.117	18.601	4.764	10.639	9.583	3.143	12.228	4.642	6.495			

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

<sup>1</sup> Percentuais calculados com base nas escolas que foram responsáveis pela aquisição do gás em 1996.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Tabela 5

Merenda Escolar: Órgão responsável pela supervisão externo<sup>1</sup> Distribuição de escolas urbanas participantes, segundo regiões, dependência administrativo, porte da escola e porte do município  
Brasil - 1996

Órgão responsável pela supervisão externa	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
* Secretaria Estadual de Educação ou outro órgão estadual	37,6	52,4	50,0	50,9	24,9	27,8	55,1	10,0	42,3	36,6	26,8	39,3	33,1	37,6
* Secretaria Municipal de Educação ou outro órgão municipal	61,0	49,0	52,1	42,8	70,2	73,7	43,9	87,9	56,2	62,6	70,7	59,4	62,2	63,2
* Conselho Municipal de Merenda Escolar	13,4	16,9	10,8	16,1	7,6	26,4	10,2	18,5	9,6	15,8	18,5	11,3	18,5	13,8
* Outro órgão	5,9	6,1	3,9	14,3	5,7	4,2	6,5	4,8	6,5	5,7	4,4	5,8	3,4	7,9
<b>Total</b>	<b>26.733</b>	<b>2.510</b>	<b>7.490</b>	<b>2.705</b>	<b>9.471</b>	<b>4.557</b>	<b>16.370</b>	<b>10.363</b>	<b>12.123</b>	<b>10.354</b>	<b>4.256</b>	<b>14.284</b>	<b>5.343</b>	<b>7.106</b>

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

<sup>1</sup>Percentuais calculados com base nas escolas que receberam algum tipo de supervisão externa em 1996.

Tabela 6

Merenda Escolar: Avaliação dos diretores sobre a qualidade da merenda em 1996. Distribuição dos escolas urbanas<sup>1</sup>, segundo o dependência administrativa  
Brasil e Regiões - 1996

Regiões e Dependência Administrativa	Opiniões dos diretores sobre a merenda escolar <sup>1</sup>						
	Buim		Regular		Bom	Total (N <sup>2</sup> )	
<b>Norte</b>	4,4	(9,0)	30,4	(9,8)	62,7	(7,6)	3.517
Estadual	4,6		30,0		63,1		2.196
Municipal	3,9		31,1		61,9		1.321
<b>Nordeste</b>	5,6	(44,5)	38,7	(48,3)	50,4	(23,6)	13.561
Estadual	5,6		41,1		50,0		6.912
Municipal	5,7		36,2		50,9		6.649
<b>Centro-Oeste</b>	2,6	(5,5)	18,1	(6,0)	76,8	(9,6)	3.602
Estadual	2,3		18,1		78,5		2.307
Municipal	3,2		18,2		74,0		1.295
<b>Sudeste</b>	3,7	(32,6)	19,1	(26,6)	75,3	(39,5)	15.168
Estadual	3,9		18,3		76,4		11.199
Municipal	3,0		21,0		72,3		3.969
<b>Sul</b>	2,1	(8,4)	14,3	(9,2)	81,3	(19,7)	7.007
Estadual	1,9		15,6		80,4		4.229
Municipal	2,3		12,3		82,7		2.778
<b>Brasil</b>	4,0	(100,0)	25,3	(100,0)	67,5	(100,0)	42.856
Estadual	3,9		24,7		69,3		26.843
Municipal	4,1		26,4		64,5		16.012

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

<sup>1</sup> Excluídas as escolas que não forneceram refeições, não receberam recursos financeiros, gêneros alimentícios e aquelas que receberam merenda pronta.

Os valores apresentados em percentuais sempre somam 100% com os "sem informação".

Os valores entre parêntesis somam 100% na coluna.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Tabela 7

Merenda Escolar. Responsável pela elaboração do cardápio em 1996: Distribuição\* do escolas urbanas participantes, segundo regiões, dependência administrativa, porte da escola o porte do município  
Brasil- 1996

Responsável pela elaboração do cardápio	Brasil	Regiões					Dep. Adm.		Porte da Escola			Porte do Município		
		N	NE	CO	SE	S	Est.	Mun.	G	M	P	G	M	P
* A escola	44,0	34,2	32,7	66,8	46,3	52,2	52,8	28,3	44,6	46,9	35,0	41,7	45,2	47,2
* A Secretaria Estadual de Educação ou outro órgão estadual	10,7	23,7	16,3	3,2	8,4	3,2	14,3	4,4	11,6	10,9	8,1	12,2	11,1	7,8
* A Secretaria Municipal de Educação ou outro órgão municipal	40,2	35,1	44,5	24,4	42,1	38,7	28,6	60,8	39,8	36,5	50,3	41,3	39,7	38,5
* Outro	3,7	5,2	3,7	4,4	2,8	4,4	2,9	5,0	2,5	4,6	4,5	3,1	2,2	5,7
* Não informou	1,4	1,8	2,9	1,1	0,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,1	2,1	1,7	1,7	0,8
<b>Total</b>	<b>33.191</b>	<b>2.872</b>	<b>9.497</b>	<b>2.680</b>	<b>12.823</b>	<b>5.319</b>	<b>21.241</b>	<b>11.950</b>	<b>14.864</b>	<b>13.006</b>	<b>5.321</b>	<b>17.253</b>	<b>6.406</b>	<b>9.532</b>

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

\*Porcentuais calculados com base nas escolas que seguiram cardápio fixo em 1996.

Tabela 8

Merenda Escolar: Qualidade da merenda. Distribuição de escolas, segundo o enriquecimento da merenda, a dependência administrativa e a opinião dos diretores sobre a qualidade da merenda  
Brasil - 1996

Enriquecimento da Merenda	Dependência administrativa	Qualidade da Merenda Recebida				Total (N)	Total (%)
		Ruim	Regular	Bom	Não informou		
Não enriquece	Estadual	5,6	27,8	64,8	1,9	14.636	54,4
	Municipal	6,9	32,7	53,9	6,6	7.774	48,4
	<b>Total</b>	<b>6,0</b>	<b>29,5</b>	<b>61,0</b>	<b>3,5</b>	<b>22.410</b>	<b>(52,1)</b>
Enriquece	Estadual	1,8	20,4	74,9	2,9	11.760	43,7
	Municipal	1,4	20,5	73,6	4,5	7.697	47,9
	<b>Total</b>	<b>1,6</b>	<b>20,4</b>	<b>74,4</b>	<b>3,5</b>	<b>19.457</b>	<b>(45,3)</b>
Não informou	Estadual	6,0	30,8	63,2	-	519	1,9
	Municipal	1,3	20,0	78,7	-	596	3,7
	<b>Total</b>	<b>3,5</b>	<b>25,0</b>	<b>71,5</b>	<b>-</b>	<b>1.115</b>	<b>(2,6)</b>
<b>Total</b>	<b>(%)</b>	<b>4,0</b>	<b>25,3</b>	<b>67,3</b>	<b>3,4</b>		<b>100,0</b>
	<b>(N)</b>	<b>1.707</b>	<b>10.861</b>	<b>28.933</b>	<b>1.481</b>	<b>42.982</b>	

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

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

Merenda Escolar: Melhor alternativa de descentralização. Distribuição de diretores, segundo o nível de escolaridade do diretor, a dependência administrativa e o alternativo escolhido  
Brasil- 1996

Escolaridade do diretor	Dependência administrativa	Opinião sobre descentralização				Total	
		Escola responsável	Município responsável	Estado responsável	Escola recebe merenda pronta	(N)	(%)
Até 2º. grau	Estadual	72,7	14,0	6,9	6,4	5.172	(30,6)
	Municipal	47,5	44,5	3,6	4,4	6.321	
	Total	58,9	30,8	5,1	5,3	11.493	
3º. Grau	Estadual	58,5	25,5	13,9	2,1	18.014	(68,4)
	Municipal	39,9	54,1	2,7	3,4	7.695	
	Total	53,0	34,0	10,5	2,5	25.709	
S/I	Estadual	38,2	47,2	-	14,6	123	(1,0)
	Municipal	28,3	53,3	9,2	9,2	240	
	Total	31,7	51,2	6,1	11,0	363	
Total	(%)	54,6	33,2	8,8	3,4	100,0	(100,0)
	(N)	20.494	12.471	3.314	1.286	37.565	

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

Tabela 10

Merenda Escolar: Melhor alternativa de descentralização. Distribuição de diretores, segundo o tempo no direção da escola, a dependência administrativo e a alternativa escolhida  
Brasil - 1996

Tempo do diretor na escola	Dependência administrativa	Opinião sobre a melhor alternativa de descentralização				Total	
		Escola responsável	Município responsável	Estado responsável	Não informou	(N)	(%)
Até 2 anos	Estadual	56,8	25,8	15,0	2,3	10.776	(49,5)
	Municipal	43,1	49,2	3,2	4,5	7.800	
	Total	51,1	35,6	10,0	3,2	18.576	
3 anos ou mais	Estadual	65,8	20,8	9,8	3,6	12.050	(47,9)
	Municipal	43,5	52,3	2,6	1,7	5.931	
	Total	58,4	31,2	7,4	3,0	17.981	
S/I	Estadual	62,3	16,8	12,4	8,5	483	(2,7)
	Municipal	37,5	30,7	10,5	21,3	525	
	Total	49,4	24,0	11,4	15,2	1.008	
Total	(%)	54,6	33,2	8,8	3,4	100,0	(100,0)
	(N)	20.494	12.471	3.314	1.286	37.565	

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

# ANEXOS

## Anexo 1

### Documentos de Referencia da Pesquisa Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- Documento n° 1 **Informe Técnico 1**  
( Relatório Parcial n° 1 ) janeiro/1997
- Documento n° 2 **Informe Técnico 2**  
(Relatório Parcial n° 2) fevereiro/1997
- Documento n° 3 **Relatório Metodológico**  
(Relatório Parcial n° 3) março/1997
- Documento n° 4 **Modalidades e Estágios da  
Descentralização dos Programas**  
(Relatório Parcial n° 4) abri 1/1997
- Documento n° 5 **Dossier de Organização dos Estudos de Caso**  
( Informe Técnico 3) maio/1997
- Documento n° 6 **PNAE, PMDE, Kit e TV Escola: um balanço geral  
segundo as fontes secundárias**  
(Relatório Parcial n° 5) junho/1997
- Documento n° 7 **Avaliação Preliminar das Informações Quantitativas  
Obtidas Através do Questionário para Diretores**  
(Relatório Parcial n° 6) julho/1997  
Vol. I e II
- Documento n° 8 **Os Estudos de Caso em Estados e Municípios  
selecionados: súmulas das entrevistas**  
(Relatório Parcial n° 7) agosto/1997  
16 volumes
- Documento n° 9 **Principais Indicadores do Survey Nacional:  
Estudo Quantitativo**  
(Relatório Parcial n° 8) outubro/1997  
Volume I: PMDE - Programa de Manutenção e  
Desenvolvimento do Ensino  
Volume II: PNAE - Programa Nacional de  
Alimentação Escolar  
Volume III: PAT/Kit - Programa de Apoio  
Tecnológico/TV Escola

## Anexo 2

### Estados e municípios selecionados para os estudos de caso

<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>	
Alagoas	Maceió	Capital
	Palmeira dos índios	G
	Cacimbinhas	M
	Igaci	P
Bahia	Salvador	Capital
	Feira de Santana	G
	Santanópolis	M
	Araci	P
Espírito Santo	Vitória	Capital
	Colatina	G
	Conceição da Barra	M
	Boa Esperança	P
Goiás	Goiânia	Capital
	Anápolis	G
	Pirenópolis	M
	Corumbá de Goiás	P
Maranhão	São Luiz	Capital
	Imperatriz	G
	João Lisboa	M
	Santa Rita	P
	Porto Franco	P
Minas Gerais	Belo Horizonte	Capital
	Ipatinga	G
	Timóteo	M
	Tarumirim	P
Pará	Belém	Capital
	Santarém	G
	Maracanã	M
	Santa Bárbara	P
Rio Grande do sul	Porto Alegre	Capital
	Ijuí	G
	Panambi	M
	Santo Antônio das Missões	P
	São Miguel das Missões	P

G - grande  
M - médio  
P - pequeno

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

### Módulo Qualitativo 2

*Estudos de processos e procedimentos da operacionalização dos programas*

*Escolas selecionadas para estudos de caso*

<b>Escolas</b>	<b>Localização</b>	<b>Perfil socioeconômico</b>
EEPSG Prof. Renato de Arruda Penteadado	Brasilândia. zona oeste. Capital	Baixa renda, favela urbanizada
<b>EEPSG</b> Profa. Balbina Netto Velloso	Guainazes, zona leste. Capital	Baixa renda, ocupação caótica do espaço urbano
EEPG Parque Savoy City II	Cidade Líder (São Mateus), zona leste. Capital	Baixa renda
EEPG Profa. Dulce <b>Carneiro</b>	Cidade Ademar, zona sul. Capital	Baixa/média renda
EEPG Profa. Manuela Lacerda Vergueiro	São João Clímaco, zona sudeste, Capital	Baixa/média renda
EEPG Bartolomeu Bueno da Silva	São Caetano do sul	Baixa/média renda
EEPG Prof. Amadeu de Angelis	Mogi das Cruzes. Jardim Lair	Baixa renda
EEPG Profa. Branca Baumann do Amaral	Arujá	Baixa renda
EEPG Profa. Geny Rodriguez	São Bernardo, zona sul. Campinas	Baixa/média renda
EEPG Prof. Antonio Vilela Júnior	Vila Industrial, zona sul. Campinas	Baixa/média renda

**Fonte:** NEPP/UNICAMP, 1997

Para classificação do perfil de renda foram utilizados os estudos da Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo. ROLNIK, Raquel, KOWARICK. Lúcio e SOMEKH, Nadia (orgs.). (1991) *São Paulo: Crise e Mudança*. São Paulo: Brasiliense.

Documentos consultados

**1. GERAL**

BRASIL. Medida Provisória nº 1518, de 19 de setembro de 1996. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *EM MEC nº 112*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *EM MEC nº 113*. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Portaria nº 1166, de 14 de setembro de 1995*. Brasília, 1996.

BRASIL. Presidência da República. *Estimativa da Oferta Pública Federal dos Programas que Integram o Comunidade Solidária na Bahia em 1995*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_. *Estimativa da Oferta Pública Federal dos Programas que Integram o Comunidade Solidária em São Paulo em 1995*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_ • *Estimativa da Oferta Pública Federal dos Programas que Integram o Comunidade Solidária em 1995*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_ • *Estimativa da Oferta Pública Federal para os Municípios do Comunidade Solidária que Participam do Projeto Universidade Solidária*. Brasília, 1995.

IPEA. Diretoria de Política Social. *Educação: Apoio ao Desenvolvimento Educacional*. Brasília, 1995.

MEC. Central de Atendimento Fala, Brasil. *Programa Acorda Brasil*. Brasília, 1996.

MEC. Conselho Deliberativo. *Resolução nº 26, de 19 de março de 1996*. Brasília, 1996.

MEC. Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional. *Relatório 1995*. Brasília, 1995.

**2. PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - PMDE**

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Recursos Repassados pelo FNDE*. Brasília, 1996.

MEC. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Como montar uma unidade executora*. Programa de repasse às escolas 1996 (convênios). Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *Manual de orientação para aplicação e prestação de contas dos recursos*. São Luis, MA, 1996.

\_\_\_\_. *Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino Fundamental*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_. *Manual de procedimentos sobre a aplicação dos recursos do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental/1996*. São Luis, MA, 1996.

\_\_\_\_. *Manutenção das Escolas e Apoio Tecnológico 1996: Centro Oeste*. Programas de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *Manutenção das Escolas e Apoio Tecnológico 1996: Norte*. Programas de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Brasília, 1996.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

\_\_\_\_. *Manutenção das Escolas e Apoio Tecnológico 1996*: Sudeste. Programas de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *Manutenção das Escolas e Apoio Tecnológico 1996*: sul. Programas de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *Programa de repasse às escolas 1996 (convênios)*. Brasília, 1996.

MEC. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino Fundamental. Coordenação Geral de Articulação e Integração dos Sistemas de Ensino Fundamental. *Acompanhamento do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*. Brasília. 1996.

MEC. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino. Coordenação Geral de Desenvolvimento Institucional dos Sistemas de Ensino. *Resultados da Sondagem do PMDE nos Estados de MG, PA e PB*. Brasília. 1995.

MEC. Secretaria de Educação Fundamental. *Manual de orientação para constituição de unidades executoras*. Brasília, [1996?].

\_\_\_\_. *Relatório de viagem: Amazonas*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *Relatório de viagem: Bahia*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *Relatório de viagem: Mato Grosso do sul*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *Relatório de viagem: Minas Gerais*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_. *Relatório de viagem: Pará*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_. *Relatório de viagem: Paraíba*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *Relatório de viagem: Rio Grande do Norte*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *Relatório de viagem: Santa Catarina*. Brasília. 1996

\_\_\_\_. *Relatório de viagem: Sergipe*. Brasília, 1996.

PARÁ. Secretaria Estadual de Educação. *Conselho Escolar*. Belém, 1996.

\_\_\_\_. *Normas para a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Belém, 1996.

### 3. PROGRAMAS DE APOIO TECNOLÓGICO E TV ESCOLA - PAT e KIT

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Educação. *Relatório de Gestão 1995-1996*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *Relatório Final: Projeto de apoio à implantação, ao acompanhamento e à avaliação da TV Escola*. Brasília, 1995.

BRASIL. Fundação Cesgranrio. *A avaliação ao longo das décadas*. Rio de Janeiro, [1996?].

BRASIL. Fundação Roquete-Pinto. *Revista Especial dos 60 anos da Rádio MEC*. Rio de Janeiro, [1996?].

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Recursos repassados pelo FNDE: KIT*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *TV Escola: Orientações para o uso da televisão e do vídeo em sala de aula*. São Paulo, 1996.

\_\_\_\_. *TV Escola: Quadro Demonstrativo de Kits Comprados e Já Instalados*. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Conversa de professor: Ciências*. Brasília. 1996.

\_\_\_\_. *Conversa de professor: Língua portuguesa*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_. *Conversa de professor: Matemática*. Brasília, 1996.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- \_\_\_\_. *Escola hoje*. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_. *Instrumento de acompanhamento do Programa TV Escola*. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_. *Ligue pra escola*. Ligue grátis para o MEC. Brasília. [1996?].
- \_\_\_\_. *O paradigma educacional emergente: suas implicações na formação de professores e nas práticas pedagógicas e administrativas*. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_. *Proposta de plano de ação: TV Escola/1997*. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_. *Questionário de acompanhamento da TV Escola (diretor): Maranhão*. 1996.
- \_\_\_\_. *Questionário de acompanhamento da TV Escola (professor): Maranhão*. 1996.
- \_\_\_\_. *Revista da TV Escola: edição especial*. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_. *Revista da TV Escola: n° 3*. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_. *Revista da TV Escola: n° 4*. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_. *Revista da TV Escola: n° 5*. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_. *Revista da TV Escola: n° 6*. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_. *Revista da TV Escola: v. 1. n° 1*. Brasília, 1995.
- \_\_\_\_. *Revista da TV Escola: v. 2, n° 2*. Brasília. 1996.
- \_\_\_\_. *viagens de leitura*. Brasília, 1996.
- CETEPAR. *TV Escola*. Curitiba, 1996.
- DELEGACIA ESTADUAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO (São Paulo). *Folha de Rosto: escola*. São Paulo, 1996.
- MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Orientações para a implementação da TV Escola em Mato Grosso do sul*. Campo Grande, 1996.
- MEC. Conselho Nacional de Secretários de Educação. Secretaria de Educação a Distância. *Relatório síntese nacional da 3ª coleta de dados*. Projeto de apoio à implementação, ao acompanhamento e à avaliação da TV Escola. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_. *Projeto de apoio à implementação, ao acompanhamento e à avaliação da TV Escola*. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_. *Relatório nacional da 2ª coleta de dados*. Projeto de apoio à implementação, ao acompanhamento e à avaliação da TV Escola. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_. *TV Escola: II Workshop Nacional*. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_. *Relatório síntese da 1ª coleta de dados relativa a implantação TV Escola nas Unidades Federadas*. Projeto de apoio à implementação, ao acompanhamento e à avaliação da TV Escola. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_. *Textos básicos para divulgação na imprensa*. TV Escola. Brasília, 1997.
- MEC. Conselho Nacional de Educação. *O Brasil está despertando para a educação*. Brasília, [1996?].
- MEC. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Grade da programação: TV Escola*. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_. Instrução n° 01, de 12 de junho de 1995. Dispõe sobre a operacionalização do Programa de Apoio Tecnológico às escolas das redes estadual e municipal de ensino fundamental. Brasília, 1995.
- \_\_\_\_. *Manutenção das Escolas e Apoio Tecnológico 1996*: Centro Oeste. Programas de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Brasília, 1996.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- \_\_\_\_\_. *Manutenção das Escolas e Apoio Tecnológico 1996*: Norte. Programas de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Manutenção das Escolas e Apoio Tecnológico 1996*: Sudeste. Programas de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Manutenção das Escolas e Apoio Tecnológico 1996*: sul. Programas de Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Questionário KIT*: Impactos. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Questionário KIT*: Repasse de recursos. Brasília, 1996.
- MEC. Secretaria de Educação a Distância. MEMO N° 009/DEPD/SEED/MEC. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Livros etc...: Cadernos da TV Escola*. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Programa Informática na Educação*. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Relatório 1996*. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Textos básicos para divulgação na imprensa*. Brasília, 1997.
- MEC. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino. Coordenação Geral de Desenvolvimento Institucional dos Sistemas de Ensino. *Programa Acorda Brasil*: central de atendimento Fala Brasil. Brasília, 1996.
- PARA. Secretaria Estadual de Educação. No ar: Tele Seduc. Belém, 1997.
- RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Educação Cultura e Desportos. *A parabólica do mundo na sala de aula*. Natal, 1996.
- UNESCO. *Experiências em educação à distância na América Latina*. Brasília, 1997.

### 4. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE

- BRASIL. Fundação de Assistência ao Estudante. *Portarias do controle de qualidade*. Brasília, 1996.
- CEPAM. *Serviços municipais de merenda escolar em São Paulo: uma análise dos padrões de gerenciamento*. São Paulo, 1993.
- MEC. Fundação de Assistência ao Estudante. / 2... *Feijão com arroz: educação alimentar*. Brasília, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Conselho de Alimentação Escolar*. Orientações gerais. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Conselho de Alimentação Escolar*: Sugestão para o ato de nomeação dos membros do conselho. Sugestão para elaboração do regimento interno do conselho. Brasília, [1996?].
- \_\_\_\_\_. *Conselho de Alimentação Escolar*: Sugestões para elaboração de Lei de criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMAE). Brasília, [1996?].
- \_\_\_\_\_. *Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar*: Relatório de atividades 93/94. Brasília, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasília, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasília, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Direito à merenda escolar*. Brasília, 1996.

## Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar

- \_\_\_\_. *Diretrizes e critérios para aprimorar a sistemática de programação e o controle de qualidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE*. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_. *O controle de qualidade da merenda escolar a nível de município*. Brasília, 1994.
- \_\_\_\_. *Orientação para a programação de alimentos*. Brasília, 1995.
- \_\_\_\_. *Orientações para aquisição de alimentos*. Brasília, **1995**.
- MEC. Fundação de Assistência ao Estudante. PMA. *Simpósio: Programa de Alimentação Escolar na América Latina - Relatório Final*. Rio de Janeiro, 1995.
- MEC. Fundação de Assistência ao Estudante. *Relatório anual 1995*. Brasília, 1995.
- \_\_\_\_. *Sugestões de cardápio*. Brasília, 1995.
- MEC. Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Em Aberto*. Brasília, 1995.
- PARÁ. Secretaria Estadual de Educação. *Normas para a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Belém, 1996.

Impressão e Acabamento:



BETOR DE INDÚSTRIAS GRÁFICAS - Q. 02 - Nº 460 - "PARTE A" - CEP 10.810-400  
BRASÍLIA-DF - FONES (061) 543-1300 / 543-1708 / 543-1778 - FAX: (061) 543-1486

Instituto Nacional de Estudos  
e Pesquisas Educacionais

Ministério  
da Educação  
e do Desporto

