

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNIC
INSTITUTO DE ECONOMIA



1290000520



TCC/UNICAMP M524p

Cláudia M. Meneguela



PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO:
CONCEITOS E CARACTERIZAÇÃO DA SUA IMPLANTAÇÃO NA
EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL – SETOR PÚBLICO

Monografia escrita sob orientação do
Prof. Dr. Jorge Biton Tapia
para obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Econômicas

Banca: Prof. Dr. Fernando Sarti

Campinas

Dezembro de 1999. /

aos meus pais,
Ayrton e Júlia.

AGRADECIMENTOS

Dirijo, nesse curto espaço, meus sinceros agradecimentos ao prof. Jorge Biton Tapia por ter aceitado orientar-me neste trabalho. A supervisão com interesse e dedicação, fornecendo importantes comentários sobre o conteúdo e estruturação da pesquisa foi fundamental.

Aos funcionários e pesquisadores do NEPP, em especial à Leonor e à Maria Fernanda Cardoso de Mello, agradeço pela cordial assessoria, crucial para o início deste trabalho.

Agradeço também ao prof. Fernando Sarti por ter aceitado participar como banca, dedicando seu tempo e esforço para a avaliação desta monografia.

Aos funcionários da secretaria de graduação do Instituto de Economia da Unicamp, Alberto, Cida e Laís, gostaria de dirigir meus agradecimentos pelo atencioso atendimento como também para os funcionários da biblioteca e do xerox do instituto.

Aos verdadeiros amigos conquistados durante o curso, sou grata pela amizade e contribuições realizadas nesses anos inesquecíveis.

Aos meus pais, Ayrton e Júlia Menegueta, pelo apoio concedido nesse período de batalhas e realizações e por proporcionar uma formação brilhante e sempre enriquecedora.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para a elaboração desta monografia.

Cláudia M. Menegueta.

Campinas, 16 de dezembro de 1999.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	2
INTRODUÇÃO	4
CAPÍTULO 1	
PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	10
1.1. CONCEITOS SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO	11
1.2. OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DO PROCESSO	13
1.3. CRISE DO ESTADO CENTRALIZADOR E A DESCENTRALIZAÇÃO	13
1.5. DESENVOLVIMENTO E O PROCESSO DESCENTRALIZADOR	17
1.6. DESCENTRALIZAÇÃO E EQUIDADE	18
1.7. LIMITAÇÕES E PROBLEMAS DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	18
1.8. EXPERIÊNCIA SUECA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E POLÍTICA	20
1.9. EXPERIÊNCIA ESPANHOLA DE DESCENTRALIZAÇÃO	20
1.10. BRASIL E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	21
CAPÍTULO 2	
DESCENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO	23
2.1. PERSPECTIVA HISTÓRICA	23
2.2. DESCENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA	25
2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
CAPÍTULO 3	
REFORMA DO SETOR PÚBLICO E EDUCAÇÃO	28
3.1. DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO	29
3.2. PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO	31
CAPÍTULO 4	
PERFIL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	33
4.1. FINANCIAMENTO E GASTOS COM EDUCAÇÃO NO BRASIL	35
4.2. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS REFORMAS EM CURSO	38
4.3. MUDANÇAS E INOVAÇÕES NA EDUCAÇÃO	39
CAPÍTULO 5	
PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL	46
5.1. CONVÊNIOS	50
5.2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FINANCIAMENTO	51
5.3. ACOMPANHAMENTO DO PMDE	52
5.4. REALIDADE NAS ESCOLAS	53
5.5. SUGESTÕES DE ENCAMINHAMENTO DA SEE	53
5.6. ANÁLISE DO PMDE NA REGIÃO SUDESTE	54
5.7. CAMPINAS E O PMDE: UM ESTUDO DE CASO	70
5.8. SÍNTESE SOBRE O PMDE	80
CONCLUSÃO	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

Este estudo descreve os principais resultados do processo de descentralização das políticas sociais de atenção à educação fundamental no Brasil. Teve como objetivo captar as características desta nova distribuição de responsabilidades, com a hipótese que o processo de descentralização é importante para se alcançar a eficácia e eficiência dos serviços públicos, porém não é suficiente, devendo ser acompanhado por outras reformas e políticas transparentes de longo prazo.

A pesquisa tenta mostrar também alguns efeitos das reformas sobre a eficiência e equidade nos serviços públicos, cujo melhoramento constitui o maior desafio do setor de educação. Nesse sentido, o trabalho ainda pretende extrair lições úteis para o planejamento e implantação de futuros modelos de reforma.

Para discutir o assunto, há um trabalho no plano internacional, sendo reconstituído as motivações, movimentos e modalidades das políticas de descentralização; seguido de um estudo no plano nacional com base na descentralização fiscal ocorrida no país, enfatizando o setor educacional; e, finalmente, engloba uma análise no plano municipal, quando investiga realidades diferentes nas localidades e o avanço no processo de municipalização. É realizado um estudo de campo, por último, a fim de mostrar os impactos das alterações em curso.

As tendências e motivações assim como os condicionantes fiscais e sócio-econômicos do processo de descentralização são vistos na introdução, que também aborda algumas características do período após implantado a descentralização na educação fundamental. No Capítulo 1, é conceituado o processo de descentralização, colocando seus objetivos, caráter histórico, problemas e limitações, além de experiências e fatos associados. O Capítulo 2 trata a descentralização no setor educacional e comenta, em segundo lugar, esse processo nos países latino-americanos.

O Capítulo 3 fala do Setor Público e o condiciona à educação, apontando para os principais problemas e reformas. É no Capítulo 4 que a educação brasileira é descrita e questionada, destacando o quadro geral de organização e as principais mudanças e inovações em curso. Finalmente, o trabalho irá investigar, no Capítulo 5, o programa específico do processo de descentralização, o PMDE (Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), colocando, por último, a análise deste Programa na região Sudeste e na cidade de Campinas. Estes estudos de caso são relevantes por estarem baseados em experiências concretas obtidas numa área de fundamental importância, e ao mesmo tempo tão problemática, como a educação. Este capítulo extrai, das investigações de caso, avaliações à respeito da implantação da descentralização e efeitos na sociedade.

Nas Conclusões, abordamos as tendências da descentralização da educação fundamental, seus limites e a necessidade de reformas para a correção dos desequilíbrios existentes e para avançar no processo, analisando a partir das mudanças e trabalhos em andamento.

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

No mundo atual estamos observando uma série de mudanças em todos os campos da sociedade. As modificações ocorrem na geografia, na política, na história, na cultura, nas tecnologias, nas ciências e na própria visão dos indivíduos. Rompem-se velhas estruturas e abre-se espaço para novas propostas e possibilidades. Dentro deste processo, a educação surge como componente de grande relevância tanto pela formação dos membros que atuam nesta sociedade como para dinamizar as etapas de desenvolvimento.

A organização do sistema de ensino no país e as políticas públicas, por exemplo, estavam muito vinculadas com a ordenação institucional do Estado, que envolvia rígidos esquemas de poder, articulados aos interesses sociais e econômicos, em geral em conflito. Tal questão provocava dificuldades na ação estatal de expandir a cobertura escolar e fornecer a escolaridade básica à população, afastando da realidade a universalização do ensino fundamental. Esse padrão centralizador e autoritário de intervenção pública já se encontrava desgastado nos anos 80.

Diante disso, inicia-se um movimento de reformulação do padrão brasileiro de Estado do bem-estar social. O Executivo passa a ter como estratégia a criação de comissões setoriais para assumir as proposições das reformas. Os pontos prioritários dessa alternativa são vários como a desburocratização e desinstitucionalização da ação estatal, a busca por menores custos, a incorporação de associações comunitárias na distribuição e operação dos recursos, etc. Podemos, logo, assinalar dentro dessa estratégia de reorganização das políticas sociais do país a descentralização, através do processo de municipalização e, eventualmente, de prefeiturização, ou ainda mais comprometida com a dinâmica da comunidade. O objetivo crucial passa a ser a concepção de direito social de cidadania aos benefícios e serviços públicos.

Na busca de formas democrático-liberais e consolidação de direitos sociais, destacou-se, então, o processo de descentralização, que expressa o aumento do nível de participação nas decisões, num plano político-ideológico, diante da aspiração de uma reforma do Estado e alteração nas suas relações com a sociedade. É a introdução de modelos econômicos mais equilibrados e justos, com a maior democratização da administração pública e dos partidos políticos, tendo como finalidade promover o controle social nas decisões, redefinir o padrão de financiamento, universalizar o acesso e ampliar os efeitos distributivos.

A ampliação do espaço político e institucional das políticas sociais para o nível local talvez seja uma das fortes posições do pensamento progressista, e tem sido, muitas vezes, associado aos processos de democratização (DRAIBE, 1990). A tese da descentralização, no Brasil e em muitos países da América Latina, parece mesclar variados objetivos, desde a democratização política até, no caso de políticas sociais, a maior aproximação entre decisões e a população demandante.

A descentralização implica na transferência de poder e recursos do âmbito Federal para estados e municípios, propiciando maior autonomia nas decisões para os níveis regional e local, por isso, foi reivindicada sobretudo pelo poder local. Compreende ainda aspectos institucionais e organizacionais. Logo, temos a necessidade da criação de mecanismos de representações e de uma administração mais flexível, capaz de atender as diferentes regiões e as mudanças no decorrer da longa realização do processo.

Na década de 80, destacaram-se a descentralização da merenda escolar, a partir de 1983; a descentralização da política da saúde e da política habitacional, ambas a partir de 1984; a desconcentração administrativa na área educacional, a partir de 1986; a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde – SUDS, desde de 1987; e a municipalização do ensino fundamental e pré-escolar, a partir de 1987 (BIRRAQUE, 1991, página 10).

A instabilidade econômica e a aceleração da inflação dos anos 80 até o Plano Real em 1994, colocaram maiores agitos nas novas formas do federalismo brasileiro, reforçando as motivações fiscais da descentralização. Foram extinguidas as centralizadas agências federais, que eram responsáveis pelos programas e transferências de recursos, com a criação de Conselhos estaduais, com a aceleração da municipalização e a ampliação das gestões autônomas dos serviços e de educação fundamental.

O início dos anos 90 registra um relevante reforço da posição fiscal dos estados e municípios, o que se deve pelo aumento da competência tributária dos governos subnacionais como pela elevação da participação das esferas de governo inferiores na arrecadação total.

Porém, observa-se forte heterogeneidade socio-econômica no país que abala a descentralização das políticas, dificultando o alcance do objetivo de melhora da equidade e da estrutura de oportunidades. Assim, não podemos desconsiderar vários efeitos que ameaçam o bom desempenho do processo de descentralização, o que não significa, porém, que haja já resultados positivos significativos, como veremos no caso da educação.

Os anos 70 se constituíram numa etapa de crescimento acelerado na educação, assistindo-se uma verdadeira “explosão das matrículas” e ampliação ao acesso. Já a década de 80 foi bastante rica em experiências e iniciativas municipais e estaduais de descentralização e reorganização sistêmica, visando a melhoria da qualidade do ensino. Na Constituição Federal de 1988, temos entre os direitos sociais expandidos o compromisso do Estado em conceder serviços essenciais à população na educação, desconcentrando o poder e os recursos.

A desconcentração adotada promete a redefinição do papel do Estado e das funções do poder central; a reorientação do modos de financiamento e alocações de recursos; e a busca de controles mais flexíveis combinado com uma forte avaliação do resultado.

A Constituição ainda confirma a vinculação de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino nas três esferas administrativas, passando os estados e municípios a terem uma maior autonomia e uma maior parte nas receitas tributárias. Em direção à sua efetiva universalização, a Constituição prevê o envio de 50% dos recursos públicos para o ensino básico, assim como a extinção do analfabetismo em 10 anos. Reafirma-se também a gratuidade do ensino público a todos os níveis, entre outros pontos.

A ampliação das estruturas de oferta de serviços educativo-escolares tornou as relações mais complexas e produziu um maior número de estruturas e mecanismos de direção e execução, porém os padrões de gestão não evoluíram na mesma proporção, causando o aumento das desigualdades sociais. Por trás desses problemas a questão do Estado e da cidadania popular ganham importância. Coloca-se o problema da descentralização e da democratização da gestão educacional, abrangendo não somente a articulação das competências dos níveis encarregados pela definição de políticas, da direção e da supervisão, mas também dos processos de gestão da unidade escolar.

O estímulo deliberado à descentralização na educação foi intensificado, principalmente, a partir de 1995. Por iniciativa do Ministério de Educação e do Desporto (MEC), dois conjuntos de medidas foram encaminhadas: no plano legal, a alteração da lei do financiamento educacional; no plano dos programas especiais do MEC, mudanças radicais na sistemática de repasses de recursos do FNDE e da FAE (NEPP/UNICAMP, 1996).

O poder público, frente às dificuldades na manutenção do ensino, quer dessa maneira ampliar as potencialidades de serviços locais, transferindo as responsabilidades por meio de uma cooperação entre as esferas de poder. Nesse sentido, a resposta aos problemas no setor de educação passou a ser, então, a transferência do poder, seguida do análise dos usuários finais dos serviços e agentes da área, que, desde então, começaram a ter uma maior participação nas questões

educacionais, levando ao melhor atendimento e ao alcance dos benefícios por todos.

O sistema brasileiro de educação, quando comparado ao de outros países, sempre teve índices altos de descentralização, que reflete o padrão federativo em que se assentou, historicamente. Mas, sem dúvida, é forte o poder regulatório da União assim como os recursos financeiros por ela arrecadados para o ensino. No entanto, os estados e municípios têm ampla autonomia e competência para criar seus sistemas e legislar sobre as dimensões da educação (DRAIBE, 1998).

O período recente registra aumento e redistribuição do gasto com educação no Brasil graças em grande parte à descentralização fiscal em 1988. Verifica-se uma forte elevação de recursos para a área e também uma ampliação dos gastos municipais, apesar da lentidão com que é feita as alterações das participações dos níveis de governo na oferta total do ensino fundamental. Sabe-se que muitos municípios resistiram à municipalização da educação, crescendo, no entanto, a participação dos estados. Além disso, a oferta de educação fundamental teve grande predominância dos serviços públicos

Os resultados do processo de descentralização foram positivos no período, ocorrendo a maior satisfação dos usuários diante do aumento da participação social nos programas descentralizados; a melhora do atendimento educacional, da mesma forma que houve satisfação dos diretores com a maior disponibilidade de recursos financeiros e com a maior autonomia.

Os novos canais de participação dos demandantes e da comunidade local mostraram pontos positivos para o processo de descentralização. Os programas aumentaram as possibilidades de introduzir inovações e medidas adequadas para a escola e alunos.

Contudo, após o início da descentralização, houve melhorias no desempenho como o aumento da relação aluno/professor e melhoras nos comportamentos organizacionais e administrativos.

Entretanto, foram vistos alguns problemas como a falta de uma adequada capacitação para as funções descentralizadas e a pouca integração dos serviços e programas, sendo que a descentralização da educação fundamental não foi acompanhada de sistemas ágeis de monitoramento e supervisão (DRAIBE,1998). O país ainda carece de uma maior atuação da comunidade escolar e entidades colegiadas, e apresenta um baixo grau de autonomia escolar.

A descentralização nem sempre pode significar de imediato a democratização, podendo implicar, no entanto, apenas um rearranjo das forças hegemônicas e a ampliação de instituições sem que haja a melhoria da qualidade dos serviços, comprometendo o nível de manutenção já existente. Também é sabido que o processo pode ser um caminho para diminuir os gastos sociais (DRAIBE, 1990). Assim, muitos são os obstáculos que a descentralização enfrenta devido, em grande parte, ao tamanho do país, das redes de ensino, do número de alunos. O fato de ser um processo recente é outro ponto que impede que tenha manifestado todos seus benefícios. A verdade é que as teses e tendências descentralizadoras têm predominado em muitos países assim como é acentuado o esforço de descentralização que o Brasil vem realizando a partir dos anos 80, questionando sobre o futuro do Estado social. Determinados resultados já podem ser conferidos e, para tanto, a análise deste trabalho é um ponto ótimo de observação para projetar avanços e limites da descentralização.

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 1

PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização, em geral, é vista como uma transferência de função de uma jurisdição superior para uma inferior. É um processo político associado às decisões políticas (D'ARCY & ALCAZAR, 1986). Aluizio L. Pinto¹ prefere colocar a descentralização como “um processo pelo qual as organizações procuram estender suas fronteiras no ambiente, sem perder, contudo, o controle dos mecanismos de coesão, integração e adaptação, responsáveis pela preservação do sistema como um todo.” Mas, para o autor, é importante que haja uma nítida definição dos papéis dos agentes da unidade central e das unidades desconcentradas, e uma forte disciplina entre os que decidem.

A descentralização é entendida como uma distribuição mais adequada de poderes financeiros e funcionais entre os governos. Difere, portanto, de uma simples desconcentração que muitas vezes atua apenas no plano físico-territorial. A descentralização, sim, abrange uma redistribuição de poder, de deslocamento de centros decisórios (LOBO, 1988). Cabe ainda salientar que a descentralização inclui as dimensões financeira e a política-institucional, as quais estão essencialmente ligadas.

O processo de descentralização aparece como resposta às mudanças dentro do *Welfare State* diante das modificações econômicas recentes e pelo apelo da sociedade por maior democracia e proteção. A descentralização abrange aspectos institucionais, referindo-se ao grau de parceria nas relações intergovernamentais e na criação de mecanismos de representação combinando as estruturas representativas tradicionais com novas formas de participação em nível local. A descentralização provoca ainda alterações financeiras, transferindo recursos do governo central para os governos locais; e organizacionais dos sistemas de proteção

¹ Aluizio L. Pinto escreveu esse ponto de vista num trabalho de consultoria apresentado ao Sepro, em 1985.

social, relacionando-se a uma maior autonomia dos poderes locais e regionais (CASTRO, 1991).

A partir da década de 70, alguns países avançados e em desenvolvimento passaram a apresentar uma onda de descentralização dos serviços públicos, sobretudo sociais. Porém, o processo adquire diferentes formas em cada país, região ou estado, o que dependem das condições históricas, institucionais, políticas e sociais, variando também conforme a área de atuação do serviço público.

1.1. CONCEITOS SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO

Segundo D'ARCY & ALCAZAR (1986) há três processos que diferenciam o grau de poder decisório transferido:

- **Delegação:** é a transferência de uma ou mais competências de um titular de um cargo para outra em um mesmo órgão ou rede administrativa, mantido o controle dos recursos pelo governo central.
- **Desconcentração:** é a transferência de um conjunto de competências, sendo um processo mais durável que a delegação, em geral.
- **Descentralização:** é a transferência não apenas de competências concretas de aplicação, mas também de funções e de capacidade de definir objetivos.

Dentro da descentralização, o autor ainda constata uma variação de acordo com as funções transferidas:

- **Descentralização administrativa:** a gestão é transferida, mas a capacidade de legislar continua ainda sob poderes das partes superiores. Neste caso, a descentralização se assemelha com os processos de delegação e desconcentração.
- **Descentralização política:** é transferida a prática de serviços, mas também a decisão e o planejamento, podendo ser territorial, quando as comunidades locais participam do processo; ou funcional, quando atinge somente órgãos administrativos locais.

A descentralização ainda há de ser entendida a partir de quatro vertentes:

- entre esferas de governo;
- da administração direta para a indireta
- do setor público para o setor privado
- do setor público para a sociedade organizada

Em um artigo publicado na Revista Brasileira de Estudos Políticos, Celso Bastos classifica a descentralização como a seguir:

- a descentralização orgânica, quando o Estado repassa suas atividades criando pessoas jurídicas para exercê-las;
- a descentralização espacial, quando o poder é deslocado do centro para a periferia;
- a descentralização por colaboração, quando o Estado transfere suas atividades via concessões, permissões, autorizações, etc.

O conceito de descentralização ainda pode ser debatido a partir de alguns referenciais:

- tendo como parâmetro o regime de governo, a descentralização toma o aspecto de um corolário da forma federativa, expressando-se entre as esferas de governo de acordo com a especificação do grau de autonomia e das funções determinadas pela Constituição;
- seguindo a estrutura do Estado, a descentralização pode atender as necessidades de deslocar o poder do centro para a periferia e de descongestionar os órgãos do Estado;
- tomando a estrutura de cada órgão da administração pública federal como ponto de referência, a descentralização assume o papel de uma divisão do trabalho.

A resposta à pergunta de como descentralizar, segundo LOBO (1988), engloba o caráter financeiro como também uma reforma tributária, na qual devem ser enfatizado os princípios de autonomia federativa e a redução das diferenças.

Entretanto, além da eficiente redistribuição dos recursos financeiros, é de extrema importância o reordenamento das funções entre as esferas de governo para permitir uma maior eficácia na ação do poder público.

1.2. OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DO PROCESSO

O processo de descentralização tem como objetivo a democratização do Estado e a promoção de maior justiça social. Abrange a necessidade de diminuir a distância entre a sociedade e o Estado. Assim, pretende levar a prestação de serviços públicos aos níveis de governo que se encontram mais próximos da população. Desse modo, quer garantir uma distribuição mais igualitária de serviços públicos para toda a população e, inclusive, gerar uma melhor repartição da renda.

Logo, a descentralização deve voltar sua vertente financeira e político-institucional para alcançar essas finalidades. No aspecto político-institucional precisa considerar princípios como a flexibilidade (inter e intra-regional), o gradualismo e a progressividade a fim de superar as diferenças nas realidades estaduais e municipais. Deve ainda exigir a transparência no processo decisório e a existência de mecanismos de controle social nos programas e ações a serem descentralizados.

1.3. CRISE DO ESTADO CENTRALIZADOR E A DESCENTRALIZAÇÃO

Desde da época da Revolução Francesa que o Estado administrativo tem sido encarado como um instrumento de defesa do interesse público. Mantendo sob controle as forças nacionais, o Estado faria aumentar o bem-estar da nação, proveria sua felicidade e garantiria sua segurança contra perigos externos. Faria obras públicas e serviços públicos.

Com o tempo, descobriu-se que poderia fazer muito mais. A confiança no Estado cresceu de tal forma que poderia fazer qualquer medida desde que tivesse recursos suficientes e, por volta dos anos 50, o estatismo tinha passado a ser a norma. As pessoas viam no Estado uma arma indispensável contra o mal.

Receberam bem a politização e a burocratização dos assuntos de natureza social e a ampliação das atribuições governamentais.

Logo, apareceram sinais negativos sugerindo que se havia depositado muita fé no Estado. A sociedade também foi se tornando cada vez mais independente do desempenho dele. O sistema governamental, sobrecarregado, não podia enfrentar, indefinidamente, sem se hipertrofiar, responsabilidades extraordinárias (CAIDEN, 1981). Surgiram pontos de estrangulamentos e muitos negócios públicos se atrasaram ou foram parados. Assim, as pessoas passaram a não acreditarem mais no *estado protetor* e começou um ataque ao Estado centralizado.

Porém, a administração pública não se pode descartar facilmente desta investida contra o Estado, mesmo porque, isso pode levar a um recuo temporário como pode significar uma verdadeira reviravolta, abandonando o desenvolvimento social para seguir modelos institucionais alternativos. Por outro lado, a administração pública compreendeu que o controle do Governo por uma autoridade central era impraticável. Já passou o tempo em que os cidadãos estavam preparados para aceitar, sem argumentação, as medidas não aprovadas por especialistas.

O desafio que a administração pública passa a enfrentar é demonstrar se o governo pode ser controlado, quais os controles mais eficazes e que novos controles poderiam ser necessários. Enquanto isso, aparecem sugestões sobre o que deveria ser feito para impedir que a situação piore como, por exemplo, a proposta de crescimento zero do governo, ou a sua retração. É nesse sentido que surge a idéia de despolitização (privatização).

Em contraposição, destacam-se a manutenção de um planejamento nacional e a repolitização, ou seja, a restauração do equilíbrio de poder que acabam trazendo juntos o processo de descentralização, a maior participação do público, a construção de associações corporativas, a formação de diversos órgãos rivais para estimular um maior desempenho, e a colocação de órgãos fiscais, o que contribuiriam para um melhor controle e para a recuperação do Estado. Segundo DIAS (1968), " a adoção

de uma política de *descentralização* implica a decisão de correr conscientemente certos riscos, os quais são incomparavelmente menores do que os da centralização.”

Assim, temos, nos anos 80, vários estudos desenvolvidos sobre a descentralização das políticas públicas diante da crise do Estado Capitalista. De acordo com ARRETCHE (1996), estas formulações relacionam, geralmente, a descentralização das relações públicas ao processo de democratização e/ou à eficiência e eficácia da gestão pública.

Conforme BORJA (1986), a descentralização é resultado da “crise de representação política do Estado moderno”, levando à queda da democracia representativa. O processo de descentralização é necessário, segundo a autora, mas não é suficiente para que haja maior democratização das relações públicas, dependendo de outros fatores como a condição histórica e relações entre a população e burocracia.

Já os defensores do liberalismo apoiam-se na descentralização como meio de proteger as liberdades individuais contra as ameaças de um Estado centralizador. Assim, políticas como privatizações de empresas estatais, transferências de responsabilidades da prestação de serviços públicos do Estado para o setor privado, incentivos às ONG's, entre outras, descentralizam o Estado, produzem uma maior capacidade de iniciativa e induzem a uma concorrência na oferta de serviços sociais, que será melhor adequada às demandas da sociedade e às transformações econômicas.

A abertura econômica frente à globalização e às transformações econômicas sofridas em cada região, provocaram desigualdades e competições maiores entre os Estados Federais. Com isso, torna-se importante enfatizar o desenvolvimento em cada governo local com o intuito de desenvolver a nação como um todo (WILSON, 1995). No entanto, o total de descentralização nem sempre leva a uma maior eficiência da prestação dos programas sociais como afirma CARCIOFFI (1995). Graças a impossibilidade muitas vezes dos órgãos mais pobres operarem de

forma eficiente os recursos, podemos constatar maiores desigualdades regionais com a descentralização.

A descentralização ainda não necessariamente implica em diminuição do poder do Estado, pois pode ter como consequência a criação de novas funções que convivam com a ampliação das responsabilidades de estados e municípios.

1.4. DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Como princípios essenciais da Reforma Administrativa, encontram-se a restauração da cidadania, a democratização e a descentralização, com o objetivo de revitalizar o serviço público e melhorar os padrões de desempenho.

O serviço descentralizado é aquele em que o Poder Público transfere a titularidade segundo FISCHER (1987). No entanto, essa transferência possui um caráter dinâmico, de tal maneira que a descentralização não é um conceito puro. Entre as formas de descentralização, é a territorial que viabiliza uma maior participação popular. No território sobre o qual se descentralizam os poderes da administração central, sobressaem os interesses próprios. Neste aspecto, a descentralização é voltada para conduzir a uma gestão mais participativa, atendendo as necessidades dos usuários e receptores dos serviços públicos. Assim, diferencia-se da descentralização funcional, cujo caráter é mais setorial do que global.

Para que a descentralização de fato ocorra, é fundamental a convergência entre o poder público e os movimentos de participação popular. Esta deve estar na constituição da elaboração e crítica que uma sociedade civil precisa fazer aos seus administradores. Porém, isso pode envolver conflitos e disputa de poder. Por outro lado, representa uma melhoria no regime democrático, já que participar não significa tomar o poder, e sim alcançar alguma proximidade com ele.

1.5. DESENVOLVIMENTO E O PROCESSO DESCENTRALIZADOR

Um país com uma economia forte se supõem regiões e setores fortes também. O desenvolvimento regional começa a configurar um novo campo de políticas públicas e uma atitude social positiva e atuante. Mas não há como despertar essa atitude em uma região se não existe possibilidades reais de administrar seu meio, questão esta ligada ao processo de descentralização.

Nesse sentido, acirrou-se o desmembramento dos Estados Nacionais, fortalecendo as regiões e cidades para resgatar sua identidade e para competir por capital e tecnologia. Ao mesmo tempo que se derruba o Estado de bem-estar e as grandes redes sociais de apoio, amplia-se o local como território de solidariedade.

A crise de nacionalidade moderna empurra até um aumento da heterogeneidade e diversidade. Diante das tendências descentralizadoras e privatizadoras, o governo central e nacional tem transferido para as regiões as tarefas antes centralizadas e que agora se tornam planos regionais nacionais.

A “revolução” tecnológica e científica na produção incorpora processos de deslocamento, desconcentração e descentralização. De modo similar, o processo de reestruturação política do Estado e da administração pública leva à descentralização a fim de dar origem ao um novo governo adaptado às novas condições industriais e de serviços. Também obedece à necessidade de legitimar uma nova ordem política emergente no mundo todo - a democracia – que assume novas formas e procedimentos, destacando a sociedade civil e não apenas a política, e encontrando desafios na articulação de consensos.

Outro ponto é o crescente corpo organizado da sociedade civil reivindicando maiores espaços de participação e satisfação, apoiando a descentralização e a maior autonomia local. Crescem as desconfianças nas organizações nacionais que, de acordo com a população, não visam tanto interesses sociais.

As privatizações das atividades produtivas e de serviços contribuem para montar um cenário favorável à descentralização. Porém, o processo não deve se limitar somente no plano jurídico-administrativo, devendo ser acompanhado de transferências de recursos financeiros. Há uma forte discussão parlamentar chilena sobre o regionalismo fiscal que apoia uma ampla reforma constitucional, por exemplo.

De acordo com BOISIER (1994), uma reação sensata seria aproveitar essas tendências para pedir por mais democracia, equidade geográfica de desenvolvimento e maior confiança na capacidade da sociedade civil.

1.6. DESCENTRALIZAÇÃO E EQÜIDADE

A descentralização de políticas e programas pode contribuir para o aumento da eficácia e eficiência dos serviços públicos, o que ajudaria a diminuir a desigualdade social. Por outro lado, ao criar espaços políticos representativos, a descentralização política/ territorial também contribui para reduzir as diferenças. A ampliação da participação e as ações voltadas para grupos pobres têm recebido maior atenção.

Contudo, a solução total ou parcial da pobreza requer uma organização das estruturas de poder existentes. A correção da desigualdade social vêm ligada à descentralização política e territorial, na medida que as oportunidades e recursos são melhores distribuídos. A descentralização pode criar empregos e diminuir, desse modo também, as desigualdades.

1.7. LIMITAÇÕES E PROBLEMAS DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização pode encontrar resistências políticas que dificultem seu encaminhamento, agravada pela configuração do sistema político-partidário de hoje, que, normalmente, apresenta a prática do clientelismo e possui pouco preparo técnico.

Outro ponto refere-se a um histórico predomínio de uma visão de curto prazo e, não a de médio e longo prazo, o que é incompatível com o processo de descentralização.

Há limitações também quando se trata a municipalização, já que nem tudo deve ser descentralizado e quando se analisa a questão da autonomia entre as esferas de governo que pode gerar outros empecilhos, pois somente se conseguirá um sistema federal equilibrado quando houver uma colaboração entre os níveis de governo.

Por último, é necessário uma rígida escrita sobre as competências funcionais de cada nível de governo na Constituição, de forma que haja uma boa definição das responsabilidades e seu cumprimento, contribuindo para o bom funcionamento do processo de descentralização.

Como principais problemas que o processo pode acarretar, destaca-se a incrementação político-administrativa, ou seja, criam-se novos entes ou órgãos sem que sejam destruídos os antigos, o que leva à superposição de funções entre as diversas administrações públicas, à falta de responsabilidades e ao aumento da ineficiência burocrática.

A ausência de novas políticas é outro problema, observando-se a reprodução de mecanismos burocráticos e não de novos modelos participativos e de cooperação social (BORJA, 1996, pagas. 64-65). Além disso, com o processo de descentralização notamos uma redução dos gastos públicos em serviços sociais, pois se transferem funções e não recursos, consolidando corporativismo e clientelismo.

1.8. EXPERIÊNCIA SUECA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E POLÍTICA

Na Suécia foi realizado a transferência de mais de 40 órgãos nacionais da capital para cerca de 15 localidades em diferentes partes do país (EDSTA, 1981). A experiência assim adquirida deve interessar a vários países onde, na década de 70, foram debatidos como um meio de política regional.

Como efeitos positivos da mudança, a Suécia apresentou a menor necessidade de auxílio regional do Estado e equalização tributária nas localidades. Também houve a uma aceleração da racionalização; a melhor utilização dos serviços municipais; novas oportunidades de emprego; redução das viagens no emprego; maior proximidade do empregado ao campo; e planos para o aperfeiçoamento das instalações e equipamentos.

Por outro lado, aumentou a rigidez da estrutura administrativa devido à dispersão geográfica; houve interrupções temporária das atividades; e se elevou as despesas relacionadas com as transferências, investimentos e custos operacionais.

1.9. EXPERIÊNCIA ESPANHOLA DE DESCENTRALIZAÇÃO

Em 1975, após quarenta anos de ditadura, a Espanha inicia um movimento de reconstrução democrática. A constituição espanhola passa a estabelecer que a administração pública atuará de acordo com os princípios de eficiência, descentralização, desconcentração, hierarquia e coordenação. Hoje, a Espanha está dividida em 12 comunidades autônomas, diferentemente do federalismo brasileiro.

Os Estatutos de Autonomia incluem o processo de descentralização, determinando competências e participação popular na gestão municipal. E isso converteu-se em exigências sociais. Descentralização é entendida como condição prévia à participação segundo FISCHER (1987). Em conseqüência, diz que os

mecanismos de descentralização devem incorporar a participação popular em sua própria constituição.

A descentralização feita na Espanha, no entanto, foi gradual. Assim sendo, muitos municípios estão a caminho ainda da descentralização dos governos. É importante salientar também o papel dos Conselhos de Participação dos Cidadãos no governo distrital como instrumento de participação direta da população.

Houve, contudo, dificuldades de composição do governo; de desvinculação entre a democracia representativa e a de base; surgiram riscos de uniformização entre os distritos; houve a ampliação desnecessária do processo decisório; enfraquecimento do município como entidade global; desintegração entre serviços que continuaram centralizados; e ainda houve riscos de se atomizar a coordenação tanto em nível central quanto distrital.

1.10. BRASIL E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

O Brasil se alinhava entre aqueles países que eram do sistema unitário, no caso monarquia parlamentar, e, por motivos políticos, passou a adotar o sistema federativo presidencialista. A Constituição de 1891 trouxe as competências autônomas e da União já definidas, porém de cima para baixo. A descentralização foi regulamentada, finalmente, pelo Decreto-lei nº 200, de fevereiro de 1967, quanto ao funcionamento da administração federal em si e quanto ao envolvimento dos estados e dos municípios (SILVA, 1987).

A dependência política apontava que as esferas “inferiores” tornaram-se acomodadas no poder federal e nas decisões partidárias. Por outro ponto de vista, a intensificação da ambigüidade e indefinição da distribuição das competências entre os governos contribuiu para aumentar a centralização. Logo, percebeu-se que esse quadro não estava adequado às necessidades da sociedade e que a ação do poder público não se mostrava eficiente e eficaz.

O Brasil tem convivido com um desequilíbrio político-institucional que está essencialmente ligado a aspectos financeiros e técnico-administrativos. A situação que priorizou o reforço e a consolidação da União nas últimas décadas, enfatizando o papel do Executivo Federal como o meio de desenvolvimento, resultou no próprio desgaste financeiro e político sofridos pelos governos subnacionais e levou a uma descaracterização do sistema federal. Os padrões federais foram tomados como os mais eficazes, o que acarretou uma maior perda de iniciativas locais e regionais.

Frente a essa situação, foi colocado na Constituição de 1988 recursos transferidos – os fundos de participação – e foram criadas, no últimos anos, redes paralelas de recursos vindas do governo federal e que se dispersaram em várias fontes, programas, projetos e atividades. A descentralização, então, é justificável para fornecer maior eficácia à prestação dos serviços públicos e maior participação popular. Requer que sejam, no entanto, analisados os serviços municipais para que a transferência não prejudique a divisão funcional das suas atividades. É necessário haver coordenação de políticas e ações administrativas. Outras questões a serem destacadas são: que funções devem ser descentralizadas e quais devem permanecer centralizadas.

A descentralização deve aproximar a administração dos cidadãos, favorecendo sua participação. A representação do poder local precisa aumentar como também as possibilidades de controle e cooperação populares. Por fim, a descentralização deve ser realizada com recursos e meios necessários para que as transferências aconteçam realmente.

Contudo, a proposta é audaciosa, pois afeta núcleos de poder consolidados no governo e altera aspectos históricos. Além disso, o funcionamento da descentralização não é calmo, já que engloba um grande número de órgãos governamentais, podendo se prever parte dos problemas, mas alguns serão constatados no decorrer do processo. Outro entrave colocado é a possível falta de experiência.

CAPÍTULO 2

CAPÍTULO 2

DESCENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO

2.1. PERSPECTIVA HISTÓRICA

Argumentos que defendem a descentralização na educação também estão relacionados com a história da educação americana e com antigos movimentos de reforma (PETRILLI, 1997). David B. Tyack's em *The Best System* (1974) escreve sobre um excelente caso de descentralização na educação, quando afirma que o controle local nas escolas garante que os educadores sejam responsáveis pelas aspirações da comunidade.

Já Katz, em 1987, também descreve o lamentável aumento da centralização dentro do sistema de educação americano. Para esse autor, são importantes para a eficiência e organização do sistema o controle público e o envolvimento local. Assim, destaca que as reformas devem ocorrer a nível local.

Argumentos a favor de uma maior democracia local ganharam forças também com vários movimentos de reforma. Henry M. Levin's work, *Community Control of the Schools* (1968), explica que o movimento por maior controle das escolas pela comunidade cresceu com a reação dos africano-americanos frente a incapacidade do sistema centralizador atender suas necessidades. Também Fantini, Marilyn Gitell e Richard Magat, em *Community Control and the Urban School* (1970), contam basicamente a história da democracia local em Nova York. Mostra que o movimento por maiores controles pela comunidade cresceu com a demanda por poderes negros, elevando, com isso, o poder dos profissionais.

Recentemente, o forte movimento por democracia local na educação vêm de Chicago, onde a iniciativa por reformas tem drasticamente descentralizado o controle dentro da educação. Em 1988, foi feito o ato de reforma escolar em Chicago que

tinha como objetivo a descentralização das autoridades dentro da escola para o nível local, transferindo maiores responsabilidades e autonomia para a comunidade escolar.

Estudos na Universidade do Sul da Califórnia apontam o uso da descentralização para promover a melhoria do ensino de acordo com o *School-Based Management*. Sugerem ainda que o alto envolvimento na direção é mais apropriado em organizações onde o trabalho é complexo (WOHLSTETTER & MOHRMAN, 1993). O texto sobre o SBM aponta alguns recursos cruciais para o processo de descentralização:

- Uma maior capacidade de tomar decisões que influenciam nas práticas organizacionais, políticas e nas orientações. Isto significa uma maior autonomia e capacidade administrativa.
- Conhecimento e capacidade para compreender e contribuir para a “performance” organizacional. Conhecimentos e experiências técnicas, gerenciais e habilidades.
- Informações sobre o andamento da organização (receita, gastos, estratégias).
- Pesquisas baseadas no desempenho da organização e contribuições dos indivíduos.

Um trabalho realizado em escolas públicas pela Universidade concorda que uma forte liderança é a chave para o sucesso gerencial. Mas quais poderes devem ser descentralizados ? O uso de pesquisas deve direcionar a autonomia, segundo os estudos. A qualidade de decisão depende da informação e de esforços conjuntos da comunidade escolar. Destacam o uso de treinamentos dos empregados, a necessidade das habilidades pessoais e orçamentarias e ainda afirmam que a participação na gestão com alto envolvimento e o conhecimento organizacional e dos indivíduos são importantes para a eficácia do processo.

A transformação eventualmente abrange todo o componente organizacional, incluindo estratégias, estruturas, tecnologia, processos, pesquisas e estudos sobre os indivíduos.

2.2. DESCENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Este ponto pretende estudar o processo de descentralização no ensino em alguns países da América Latina. Observa-se que existem diversos modelos sendo desenvolvidos nesses países, entretanto, eles podem apresentar alguns traços em comum como, por exemplo, uma certa dependência de recursos provenientes do centro para financiar o serviço e, muitas vezes, uma subordinação no que diz respeito às decisões.

Entre os efeitos positivos que o processo vêm alcançando, destaca-se o avanço do grau de participação e da eficiência social e técnica, assim como a melhora nos indicadores de educação. Buscam-se ainda uma ampliação da autonomia dos níveis “inferiores”, a melhoria dos serviços e a equidade.

As reformas estruturais tomadas na América Latina durante os anos 80, conduziram a uma nova concepção de política pública e social, ajustando-se aos processos de privatização e descentralização dos serviços públicos. A descentralização promoveu uma nova distribuição dos papéis e poderes no aspecto institucional, territorial e não territorial, trazendo consigo mudanças no âmbito político-institucional, financeiro, da participação comunitária, e outros.

2.2.1. Modelos de descentralização

A educação básica na maioria dos países latino-americanos está em processo de descentralização tanto por motivos políticos, fiscais como por questão de eficiência ou todos esses combinados. As reformas que estão ocorrendo nesses países, em geral, levaram certo tempo, sendo que algumas se iniciaram nos anos 80 e outras em 90. Elas têm mostrado diferenças quanto ao grau de autonomia

transferido e de participação popular, o que depende, normalmente, das condições iniciais de caráter sócio-econômico e político-institucional de cada país.

Como exemplo, a Argentina iniciou seu processo em 1978 com a educação primária, reforçando em 1992, quando transfere a responsabilidade da gestão também no ensino secundário. A Bolívia criou a Lei de Participação Popular em 1994 e a Lei de Descentralização Administrativa em 1995. No Brasil, a partir da década de 70, intensificou-se a municipalização da educação primária e, desde meados dos anos 80, fortaleceu-se a autonomia escolar em aproximadamente 50% dos estados.

No Chile a descentralização teve seu começo em 1981; e na Colômbia, em 1991 com a reforma da Constituição. O México, apenas em 1992, transferiu as responsabilidades de gestão educacional para os estados. Por fim, a Nicarágua iniciou seu modelo em 1993, criando “centros autônomos” de educação primária e secundária. Em 1997, o processo nesse país chega a alcançar 50% dos ensinos secundários e 13% do primário (GROPELLO, 1999).

É importante, no entanto, analisar outros fatores como a estrutura de financiamento e a gestão dos recursos humanos que divergem muito de um país para o outro devido ao grau de autonomia transferido. Na Argentina, Brasil e Colômbia a flexibilidade dos níveis de esfera de governo é maior, já que existem apenas algumas normas associadas. Observa-se também uma grande heterogeneidade quanto aos níveis descentralizados.

De resto, as tendências em comum são o fortalecimento do Estado como regulador e as transferências da administração dos serviços para níveis subnacionais. Comparando ainda os modelos de reforma, notam-se outros pontos gerais. Em primeiro lugar, é claro a dependência financeira dos níveis “inferiores” frente ao nível central, exceto no sistema estadual do Brasil. Em segundo lugar, constata-se uma persistente rigidez nas relações humanas que pode diminuir o grau de autonomia nos serviços públicos. O terceiro aspecto salienta que a participação popular nas decisões sobre as funções na educação é baixa, salvo na Nicarágua e

pouco menos no Brasil, porém vêm crescendo em alguns casos. Por último, surge o problema de que a escola não tem tido um importante papel nas decisões. Somente no Brasil e Nicarágua, a escola passou a adquirir uma posição central dentro do sistema.

Contudo, é necessário aproveitar realmente as potencialidades das reformas como a maioria está fazendo, com a finalidade de contribuir para o aumento da eficiência social, priorizando também os objetivos democráticos.

2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A base do gerenciamento escolar está em uma organização que expande o poder local, melhorando a performance da escola. Isto estipula mecanismos locais para a introdução de novas medidas educacionais que resultem no melhor atendimento das necessidades da comunidade local.

A entrega de autonomia real aos níveis subnacionais é de extrema importância, minimizando o número de restrições diretas. Também é fundamental a coerência interna dos modelos para que se obtenha melhores resultados, baseada na transparência do quadro de responsabilidades e coordenação.

Pontos cruciais para o sucesso das reformas são o planejamento e a implementação das transferências financeiras intergovernamentais. O deslocamento das competências e dos recursos deve maximizar a eficiência e preservar a equidade. Aumentar a participação e o controle social é um desafio para as reformas. O estímulo à democratização e à maior autonomia deveria causar efeitos positivos sobre esse assunto.

Medidas e programas de capacitação devem acompanhar as reformas. Segundo o projeto SBM da Universidade do Sul da Califórnia que tem sido considerado um fenômeno político que envolve transferência do poder para o nível local, o aumento da participação local necessita ser guiado por maiores poderes, informações, conhecimento e habilidades, e pesquisas.

CAPÍTULO 3

CAPÍTULO 3

REFORMA DO SETOR PÚBLICO E EDUCAÇÃO

A crise do Estado e do padrão de intervenção na economia e nas áreas sociais foi acompanhada por uma inversão das concepções até então prevalentes nos países avançados sobre o papel do Estado, ganhando uma posição quase hegemônica as teses de cunho neoliberal de defesa do mercado. Também nos países do terceiro mundo teve lugar uma transformação na visão do Estado (FARAH, 1995).

Com base nesta polarização, adquire forças a tese de Estado mínimo e se estrutura uma proposta de reforma do Estado, de corte neoliberal, e no que se refere às políticas sociais, destacam-se a privatização, o processo de descentralização e a focalização. Há uma grande preocupação com a minimização dos gastos públicos e uma orientação para a busca da eficácia e eficiência do gasto do setor público, sobressaindo a busca de qualidade e da *social accountability* (adequação ao consumidor).

A reforma do Estado nos países centrais, em particular na Inglaterra, iniciada sob inspiração neoliberal, teria introduzido esta tendência de reformulação do padrão de gestão do setor público, colocando como mudanças a ênfase em processos internos e resultados; a valorização da delegação e responsabilidade pessoal; a ênfase na qualidade e na cultura de estabilidade de valores e uniformidade que estimulem a inovação e diversidade (FARAH, 1995).

A problemática da reforma do Estado vem sendo discutida por progressistas desde o início dos anos 80, pode-se citar Rosavallon que defende três estratégias:

- *Desburocratização e racionalização da gestão* dos grandes equipamentos e funções coletivas;
- *Descentralização*, que consiste na reorganização dos serviços, tornando-os mais próximos dos beneficiários; e
- *Autonomização*, transferindo ao setor não-público de tarefas de serviço público.

Na visão progressista, buscam-se a equidade e a democratização dos processos decisórios, abrangendo mudanças internas na máquina burocrática como novos padrões de relação entre Estado e sociedade.

No caso brasileiro, essa reforma do Estado é atrelada ao processo de democratização do país na década de 80 e à crise econômica e do Estado com a diminuição da sua capacidade de investimento. Buscam-se, com isso, alternativas ao padrão de intervenção estatal na área social, dando ênfase à democratização das decisões e à equidade dos resultados. Dentro das medidas propostas, está a descentralização e a maior participação da comunidade, adequando a gestão – das políticas, de sistemas de provisão, de instituições e organizações – aos problemas de qualidade, eficácia e eficiência (FARAH, 1995).

3.1. DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO

No final dos anos 70, a educação passa a ser vista como um espaço a ser apropriado pela classe popular. Em 80, restabelece-se o consenso sobre a importância da educação, hoje considerada prioritária, como meio de formação da cidadania e qualificação para o trabalho. É nesse contexto que a reforma do setor educacional público é priorizada em quatro Conferências Brasileiras de Educação (CBE's) na década de 80, finalizando com a elaboração da Nova Constituição.

Entre os assuntos debatidos nas Conferências, destacam-se:

- Maiores recursos para o ensino;
- Priorização da educação fundamental;
- Combinação da educação e outras políticas sociais;
- Democratização da gestão da política educacional (FARAH, 1995).

A Constituição de 1988 consagrou os pontos propostos, objetivando a universalização, a equidade e a qualidade do ensino. Nos anos 90, procura-se, com isso, diminuir a estrutura hierárquica dentro do sistema, possibilitando maiores participação nas decisões a nível local, descentralizando e promovendo uma gestão mais democrática. Nesse aspecto, sobressai a proposta de maior autonomia, defendida tanto pela tendência neoliberal (otimizar resultados) como progressiva (eficiência e eficácia dos gastos públicos e democratização da gestão e equidade da política).

Junto a isso, têm assumindo um lugar especial nos debates, as alternativas abaixo de reformulação do ensino:

- Terceirização da gestão escolar;
- Parceria com o setor privado;
- Parceria com a universidade e outras entidades;
- Parceria entre diferentes esferas de governo para racionalizar a oferta;
- Parceria com a organização não-governamental (ONG`s); e
- Participação da população.

Essas iniciativas e propostas vigentes para o setor educacional acirram o movimento de reconstrução do Estado no ensino que viabilize melhores resultados e a democratização.

3.2. PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO

A previsão do Sistema Municipal de Ensino constitui uma inovação no âmbito da Educação a partir da Constituição Federal de 1988, permitindo os Municípios instituírem seu próprio sistema de ensino. Deve-se ressaltar a importância da possibilidade da implementação de uma política educacional mais eficiente e eficaz. Estados e Municípios deverão definir formas de colaboração na oferta de Ensino Fundamental, compartilhando entre eles a responsabilidade por este nível de ensino. Ainda alertamos que os Municípios não estão obrigados a criar o seu sistema de ensino, integrando-se ao Sistema Estadual de Ensino ou compondo com o Estado um sistema único de Educação Básica.

As principais responsabilidades dos Municípios com relação à Educação passam a ser organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; exercer ação redistributiva para as escolas; baixar normas complementares; e autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Os Municípios poderão contar com os recursos públicos provenientes da receita de impostos próprios, de transferências, do salário-educação, de outras contribuições sociais e das receitas dos incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei.

As funções básicas de todas as unidades organizacionais deverão ser as seguintes:

- função ensino
- valorização do magistério
- planejamento
- função orçamentaria e financeira
- apoio administrativo

Como órgãos auxiliares da área de Ensino, os Municípios contarão com os Conselhos escolares e com o Conselho Municipal de Educação. A distribuição, entre Estados e Municípios, dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério dar-se-á, automaticamente, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de Ensino Fundamental, considerando-se o custo do aluno, segundo os níveis de ensino e o tipo de estabelecimento. O Estado e os Municípios poderão celebrar convênios para transferências de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros.

CAPÍTULO 4

CAPÍTULO 4

PERFIL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Nas últimas décadas, o perfil da educação no Brasil apresentou mudanças significativas. Houve queda das taxas de analfabetismo, aumento do número de matrículas, em todos os níveis de ensino, e crescimento da taxa de escolaridade média da população.

TABELA 1. Ensino Regular - Número de estabelecimentos, por dependência administrativa - 1996.

	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
Brasil	220.226	334	49.148	149.836	20.908
São Paulo	16.989	–	8.963	5.239	2.787

FONTE: MEC/INEP/SEEC

Nota: o mesmo estabelecimento pode oferecer mais de um nível/modalidade de ensino

No entanto, o quadro educacional do país ainda é bastante insatisfatório. No que se refere à escolaridade da população, observou-se duas tendências importantes: o crescimento da renda *per capita* e a maior urbanização foram acompanhados da expansão da taxa de escolaridade média, mas este aumento foi menor que o esperado. Em segundo lugar, a queda das taxas de analfabetismo do período considerado foi paralela ao processo de universalização do atendimento escolar na faixa etária obrigatória, sobretudo como resultado do esforço do setor público na promoção das políticas educacionais que se acentua a partir dos anos 70.

TABELA 2. Quadro do Brasil e Estado de São Paulo: evolução da instrução da população - pessoas que sabem ler e escrever - 1980-2000.

POPULAÇÃO	BRASIL			EST. SÃO PAULO		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000
População total (1000 hab.)	119.002	150.368	179.486	25.041	33.253	40.656
Taxa anual de crescimento %	2,48	2,37	1,46	3,49	2,87	2,13
População urbana %	68	75	80	89	94	95
População de 15 anos e mais (1000 pessoas)	73.542	97.400	122.500	16.786	22.380	29.900
População alfabetizada (1000 pessoas)	54.825	79.800*	109.400*	14.447	20.380	28.200
%	74	82	89	86	90	94

- Estimativa do número de pessoas que sabem ler e escrever para 1990 e 2000, baseada no crescimento das taxas entre 1980 e 1989 (PNDA). (N. das AA).

Mas este movimento não ocorreu de forma homogênea, acompanhou as características de desenvolvimento sócio-econômico brasileiro e, dessa maneira, reflete suas desigualdades. Além das diferenças regionais quanto ao número médio de anos de estudos, que apontam a região Nordeste bem abaixo da média nacional, cabe também destacar a grande oscilação deste indicador em relação à variável cor e relativo equilíbrio do ponto de vista de gênero. Mais do que isso, a desigual escolarização do país revela a elevada concentração de renda e níveis altos de pobreza.

A situação se agrava quando observamos a evolução da distribuição da população por nível de escolaridade. Em 1990, apenas 19% da população possuíam o primeiro grau completo; 13%, o nível médio e 8%, o nível superior. (DEMEC, 1996, página 10), indicando a urgência de tarefas e esforços que o Estado e a sociedade deverão realizar para desmontar esse quadro.

Contudo, o exame da participação dos níveis de ensino no total de matrículas iniciais sugere um redesenho da estrutura do sistema educacional. O ensino fundamental vem diminuindo sua participação no conjunto do sistema, ao lado da progressiva expansão dos demais níveis de ensino (DEMEC, 1996, página 11).

Entretanto, a maioria das matrículas ainda é registrada nas escolas que oferecem Ensino Fundamental completo (GONÇALVES, 1995, página 68). Contribui para isso o fato de que o Governo vêm buscando assegurar a universalização do ensino obrigatório e tem se voltado sobretudo para a população de 7 a 14 anos.

Por último, o que se espera é que os estabelecimentos de ensino tenham condições de estruturas adequadas a fim de formar alunos competentes, tal como quer a sociedade, para atender às necessidades coletivas na área tecnológica, cultural e político-social.

4.1. FINANCIAMENTO E GASTOS COM EDUCAÇÃO NO BRASIL

4.1.1. Recursos Tributários vinculados

Parcelas expressivas do produto da arrecadação tributária nacional, nos três níveis de governo, são vinculadas à aplicação em ações de Educação, regularmente e predefinido, garantidos pela própria Constituição.

A reforma tributária de 1988 promoveu um aumento do patamar de tributação no país e a estabilização da economia, promovida pelo Plano Real, consolidou um nível de carga bastante superior a da maioria dos países em desenvolvimento e próximo ao de muitos países desenvolvidos.

Características mais marcante do sistema tributário é a descentralização de suas receitas, crescendo a participação dos Estados e Municípios. Acrescentando às contribuições vinculadas ao ensino, seja ao público (salário-educação), seja ao privado (sistema sindical), em 1995, o volume de recursos tributários prévia e obrigatoriamente destinados à educação ficou em torno de 4,5% do PIB, a preços médios anuais. Sobe para um quarto a destinação à educação do total da receita tributária não vinculada em sua própria origem ou 15% da carga tributária global do país (DEMEC, 1996, página 17). Do total da receita tributária para a educação, 85% decorre da vinculação de impostos previstas na Constituição Federal (18% da receita disponível de impostos da União e 25% da dos Estados e Municípios).

TABELA 3. Impostos arrecadados e disponíveis no Brasil, por esfera de Governo-1995.

Esfera de governo	Arrecadação (em bilhões de reais)	Arrecadação após as Transferências e partilhas (em bilhões de reais)
FEDERAL	47,277(44,8%)	30,131(28,5%)
ESTADUAL	50,943(48,3%)	46,638(44,2%)
MUNICIPAL	7,316(6,9%)	28,767(27,3%)
TOTAL	105,536(100,0%)	105,536(100,0%)

Fontes: Ministério da Fazenda/STN - impostos federais; Ministério da Fazenda/Confaz- impostos estaduais; estimativas feitas pelo economista José Roberto Afonso, a partir de informações do IBGE de contas do governo/94, para impostos municipais.

TABELA 4. Impostos disponíveis para a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino Público no Brasil, por esfera de Governo – 1995.

Esfera de governo	Vinculação Constitucional	Em bilhões de reais	Em porcentagem
FEDERAL	18%	5,423	22,3
ESTADUAL	25%	11,659	48,1
MUNICIPAL	25%	7,192	29,6
TOTAL	100%	24,274	100,0

Fontes: Ministério da Fazenda /STN- impostos federais; Ministério da Fazenda/Confaz - impostos estaduais; estimativas feitas pelo economista José Roberto Afonso, a partir de informações do IBGE de contas do governo/94, para impostos municipais.

A parte dos impostos recebidos, entretanto, ultrapassa ao previsto naquela Carta, já que muitas Constituições Estaduais e leis Orgânicas Municipais prevêem percentagens superiores. O produto da arrecadação do salário-educação ficou em 0,38% do PIB e as contribuições para o ensino profissionalizante repassadas pelo órgão arrecadador da previdência social (INSS) às outras entidades sindicais chegou em torno de 0,08% do PIB. (DEMEC, 1996, página 17).

Dada as características históricas e a continuidade do posicionamento assumido pela União, concluiu-se que os municípios e Estados apresentam a tendência a investir mais no ensino fundamental, sendo que se espera que esses órgãos apliquem seus recursos na manutenção do sistema escolar próprio. No entanto, a maioria dos municípios vêm-se na responsabilidade de arcar com a educação brasileira sem contrapartida com os recursos da União e Estados destinados com fins educacionais.

4.1.2. A Rede Pública de ensino

As três esferas de governo possuem, em conjunto, 38 milhões de alunos na rede pública, sendo que o ensino fundamental obrigatório concentra 28,6 milhões de alunos (75% do total); o ensino pré-escola, 4,6 milhões de alunos; o ensino médio, 4,1 milhões ; e o superior possui apenas 699 mil alunos.

Os municípios responsabilizam-se por 74% do ensino pré-escolar; os estados, por 64% do ensino fundamental e por 91% do ensino médio; e o governo federal, por 53% do ensino superior. Os estados são responsáveis por 23,4 milhões de alunos; os municípios, por 14 milhões de alunos; enquanto que o governo federal mantém 531 mil alunos. O gasto médio por aluno por ano é de R\$ 733,00, sendo que os estados gastam cerca de R\$ 615,00 por aluno/ano; os municípios, R\$ 514,00; e no governo federal encontramos um gasto médio de R\$ 9.645 por aluno/ano, acrescentando os alunos de pós-graduação (NEPP/UNICAMP, 1997).

4.1.3. Distorções na aplicações dos recursos da Educação

Não se sabe quanto o setor público investe no 1º Grau. As cifras variam de R\$200 a R\$250 por aluno/ano, investindo anualmente algo entre 5,6 e 7 bilhões de reais. A Constituição Federal determina que Estados e Municípios gastem 25% de suas receitas e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (R\$18,844 bilhões aproximadamente). Aplicam-se no máximo, 37% desses recursos no Ensino Fundamental, o restante destina-se para os ensinos Pré-escolar, Médio e Superior, e parte é computada erroneamente como despesa com Educação. Além da aplicação de 18% da receita dos impostos da União (NEPP/Unicamp, 1997).

Ainda nas análises das despesas públicas com educação, verificamos excessivo gasto com atividades-meio, como compras, controle, gestão administrativas e financeira, distribuição e aposentadorias que, dependendo da unidade da federação, representam 20% a 30% dos gastos com educação. São comuns outras distorções na aplicação com educação.

Não é baixa a magnitude dos recursos nacionais aplicados pelos setores público e privado em educação. Logo, a questão mais importante não é quanto se gasta ou quanto a mais dever-se-ia gastar, mas como se gasta, ou seja, os problemas maiores respeitam a qualidade do que a quantidade dos recursos aplicados em educação. É sempre bom alocar mais recursos em educação, mas é preciso aplicá-los melhor para aprimorar a educação brasileira.

Fato importante foi a forte descentralização ocorrida já no gasto público com ensino e a grande disparidades de resultados. Além disso, estima-se uma aplicação total de recursos públicos e privados em educação, no exercício financeiro de 1995, equivalente a 5,9% do PIB, o que representa um gasto médio nacional de US\$ 914 por aluno matriculado em ambas as redes e US\$ 890 por aluno matriculado na rede pública.

4.2. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS REFORMAS EM CURSO

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação apresenta características inovadoras e propõe grande número de medidas que podem modificar o panorama educacional brasileiro. Como pontos inovadores, em relação à legislação vigente, destacam-se:

- descentralização e autonomia para escola, delegando a ela unidades a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica, além de administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros.
- descentralização e autonomia para a universidade.
- descentralização e autonomia para os sistemas de ensino.
- valorização do educador.

4.3. MUDANÇAS E INOVAÇÕES NA EDUCAÇÃO

O Ministério da Educação e do Desporto considera importante a mobilização da sociedade e a busca de parcerias, para a execução das inovações, essa estratégia visa tornar mais efetiva a educação brasileira. Postura essa considerada fundamental para o resgate da qualidade.

Empenha-se o Ministério, ainda, em oferecer condições que garantam mudanças na estrutura institucional, no currículo, nas formas de gestão, nos processos de ensino-aprendizagem, nos mecanismos de comunicação com a comunidade, de forma a integrá-los à vida e às discussões sobre a educação.

Atuando no sentido de eliminar a intermediação e oferecer qualidade e eqüidade, o repasse de recursos diretamente às escolas configurou uma mudança significativa nas práticas anteriormente adotadas.

Para tanto, encontram-se em desenvolvimento alguns programas, tais como o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), que tem como finalidade repassar recursos suplementares para a manutenção de escolas públicas do ensino fundamental. O Programa executa um repasse de recursos suplementares para as escolas públicas como forma de estimular o ensino fundamental e de fortalecer a autonomia de gestão da escola, valorizando-a como centro da ação pedagógica. O fortalecimento da escola é considerado condição necessária para o alcance de um novo patamar de gestão educacional, que dote as instituições de perfil próprio e competência para responder publicamente pelo resultado de seu trabalho.

Para que o repasse dos recursos se faça diretamente às escolas, é importante uma associação de Pais e Mestres, conselho escolar ou ainda caixa escolar, representando a comunidade local dentro da escola. O valor recebido por cada unidade variará conforme o número de alunos e a localização, empregando os

recursos na manutenção da escola e na compra de materiais. Dessa forma, pretende corrigir desigualdades entre regiões. Em 1996, 30 milhões de alunos e 180 mil escolas foram beneficiadas pelo repasse direto de R\$ 260 milhões (DEMEC, 1996, página 64).

O Programa de Apoio Tecnológico, conforme consta das disposições que o disciplinam (Resolução CD/FNDE nº 15 e Instrução/FNDE nº 1, respectivamente, de 06 e de 12 de junho de 1996), foi instituído dentro do mesmo princípio de descentralização de recursos e teve como alicerce O Programa de Manutenção, utilizando, inclusive, os dados cadastrais das escolas e os documentos já solicitados (MEC/FNDE- Relatório de atividades, 1995.).

De modo diferente do que se planejou para o PMDE, o Programa Apoio Tecnológico não foi concebido de modo a incluir a desconcentração funcional. Porém, ela aconteceu em algumas localidades, principalmente na região Sudeste, onde os recursos foram concebidos pelo Estado (conveniente) e repassados às escolas, que adquiriram os equipamentos através de suas unidades executoras ou diretamente através dos diretores.

O atendimento à conta deste Programa consistiu, inicialmente, na concessão de recursos financeiros às Secretarias Estaduais de Educação e Prefeituras Municipais, destinados à aquisição de um aparelho de TV de, pelo menos, "20", um videocassete quatro cabeças, antena parabólica, entre outros itens.

Por meio da Resolução /CD/FNDE número 21, de 07 de agosto de 1995, o universo de escolas beneficiárias foi ampliado, pela redução do quantitativo mínimo de alunos exigido por escola, de 250 para 100 alunos. Assim, mais alunos e professores foram alcançados pelo Programa.

Quanto às formas de participação, as Secretarias Estaduais de Educação atuam como Convenientes, celebrando convênio com o FNDE e subconvencionando com as Prefeituras Municipais, as quais atuam como Subconveniente/ Executoras; e

como Convenentes/Executoras, possibilitando o atendimento às escolas estaduais. Já as Prefeituras Municipais atuam como Convenente/Executoras, celebrando convênios com o FNDE para atendimento das escolas municipais ou como subconvenentes/executoras subconvenentes com as Secretarias.

A aquisição e instalação desses equipamentos possibilitou a interligação, via satélite, dos estabelecimentos de ensino beneficiários ao canal **"TV Escola"**, veiculando, exclusivamente, programação educativa voltada, tanto para o alunato, quanto para o treinamento e aperfeiçoamento dos professores do ensino fundamental.

O Programa de Alimentação Escolar descentralizou o fornecimento da merenda escolar e liberou recursos ampliando o atendimento para 33,9 milhões de alunos da rede pública de ensino, durante 154 dias letivos. Esse atendimento deverá garantir em 1997, 180 dias de merenda escolar a aproximadamente 35 milhões de alunos matriculados na pré-escola e no ensino fundamental. Será implantado, ainda, um novo sistema para aumentar a fluidez das transferências para os municípios e manter o acompanhamento da qualidade da alimentação escolar.

Destaca-se também o Programa de Transporte Escolar que destina recursos às prefeituras municipais para o transporte de alunos. Este programa é mais seletivo, sendo que ao recurso federal deve corresponder uma parcela de 30% por parte do estado e 10% por parte do município. Os convênios podem ser feitos com os estados ou com as prefeituras.

Outro programa é do Livro Escolar que distribui por ano milhões de livros e envolve a transferência para as escolas das funções de seleção de títulos e de aquisição dos livros.

Existem ainda outros programas como o Programa de Saúde Escolar e outras formas de distribuição de material pedagógico, material de limpeza, material escolar, entre outros.

Outras ações complementares de financiamento estão sendo desenvolvidas para manutenção e expansão da rede. O Governo Fernando Henrique Cardoso, por meio do MEC, elaborou e propôs a Emenda Constitucional que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) no início de 1998, onde separou parte dos recursos dos Estados e Municípios vinculados à educação para os gastos no ensino fundamental e pagamentos dos professores, implantando uma política redistributiva para se corrigir desigualdades regionais e sociais, já que se estabelece uma relação direta entre recursos e demanda. O Fundo teve vigência obrigatória a partir de 1998. A distribuição dos recursos leva em conta apenas o ensino regular e presencial. São também criados Conselhos para o acompanhamento e controle dos Fundos.

Com isso, assegura-se um investimento anual de 14,203 bilhões de reais no Ensino Fundamental, equivalente a 2,25% do PIB, o que garante um gasto médio de 495 reais por aluno/ano, sem que nenhuma Unidade da Federação gaste menos que 300 reais por aluno/ano, alocando também maiores recursos para o novo Plano de Carreira e para a Remuneração do Magistério. Assim esperamos reflexos positivos na qualificação profissional dos professores e a qualidade do ensino.

Neste, São Paulo é o estado que recebe a maior transferência por concentrar cerca de 80% de toda a rede de 1º Grau, recebendo R\$ 546 milhões dos municípios sem alunos (Fonte: O Estado de São Paulo, 4 de janeiro de 1998). O governador de São Paulo, Mário Covas, defende o sistema, afirmando que haverá a eliminação dos privilégios dos alunos de escolas privadas. Em 4 de maio de 1998, lançou um decreto que disciplina a celebração de convênios, visando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento do Ensino Fundamental, mediante as transferências de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

Muitos governadores e prefeitos sem alunos no ensino regular, porém, tentaram impedir o fundo, alegando que não cabe ao governo Federal determinar as aplicações das cotas de fundos de participação de estados e municípios. Segundo o Ministério da Educação, a grande vantagem é que os recursos vão diretos para aqueles que estão de fato associados à educação e reduz também o problema salarial dos professores.

O conjunto dessas ações evidencia que o Ensino Fundamental, que concentra 28,6 milhões de alunos passa a ser de fato prioridade nacional. O envolvimento de toda a sociedade no processo de melhoria de sua qualidade será importante para que nos próximos anos uma parcela significativa da dívida social com nossas crianças e professores tenha sido resgatada.

4.3.1. Educação e Crise do Real

Os municípios das regiões mais pobres do país foram os mais prejudicados pelos cortes no orçamento do Ministério da educação por conta do ajuste fiscal do governo com a crise do Real no início de 1999 (Folha de S.Paulo, pag. 1.12, 28/02/1999). Até o ano passado, as escolas das regiões carentes receberam privilegiada atenção do MEC, que repassava por aluno acima da média nacional, além de manter programas especiais para atender às necessidades escolares. Com isso, o governo pretendia combater a pobreza, redistribuindo renda.

Devido os cortes no orçamento do MEC, de R\$ 574 milhões, as escolas de regiões carentes deixarão de receber repasses adicionais e terão à disposição o mesmo que era destinado para os municípios mais ricos.

Foi o que aconteceu com o Dinheiro na Escola. No ano passado o MEC forneceu R\$ 304 milhões para 129 mil escolas com mais de 20 alunos. As escolas dos 1353 municípios do Comunidade Solidária recebiam 30% a mais do que as escolas do resto do país. Porém, em 1999, o valor disponível caiu para R\$ 294 milhões contrariando a previsão de uma verba de R\$ 359,4 milhões que vinha antes do corte.

O MEC suspendeu o repasse extra às Comunidade Solidária com a finalidade de reestruturar os programas aos cortes, argumentando que essa suspensão não irá prejudicar os alunos, já que os municípios pobres contam agora com os recursos do Fundão (fundo de valorização do magistério). Neste ano, o MEC deverá repassar R\$ 900 milhões aos municípios por conta do fundão.

As prefeituras são obrigadas a usar 60% do fundão para pagar professores. O restante será destinado a construções e reformas escolares, introdução de inovações pedagógicas ou treinamento de professores.

Quanto ao programa de merenda escolar, as regiões pobres também deixaram de receber recursos adicionais, embora a verba do programa tenha aumentado de R\$ 783 milhões em 98 para R\$ 930 milhões neste ano. De 96 para 98, os municípios do Comunidade Solidária recebiam R\$ 0,20 por dia da União para alimentar seus alunos, enquanto as demais cidades ganhavam R\$0,13. Agora todas vão receber R\$ 0,13. Com essa redução, o MEC economizará entre R\$ 70 e R\$ 90 milhões. Para comprar merenda, os municípios não podem usar os recursos do fundão. Mas, de acordo com o MEC, podem fazer " jogo contábil" e utilizar dinheiro economizado em outras áreas cobertas pelo fundão para obter alimentos.

O programa de transporte escolar também sofreu grande corte com o ajuste. No ano passado, foi gasto R\$ 73,9 milhões para a compra de ônibus escolares para a prefeitura de municípios carentes. Nesse ano, ficou disponível apenas R\$ 15 milhões, sendo que dos 1588 municípios antes atendidos, somente 500 receberão a verba. Para a secretária da Educação do FNDE, Mônica Messemberg, o corte no programa de transporte escolar não prejudicará os alunos carentes.

Os recursos para o programa Saúde do Escolar da mesma forma foram reduzidos se comparados ao ano passado. Dos R\$ 24 milhões gastos em 98, restaram R\$ 18 milhões (Folha de S.Paulo, pag. 1.12, 28/02/1999). As novas estratégias no programa são a realização de convênios com associações médicas

para a realização de exames gratuitos nas escolas e a eliminação de kits de higiene e farmácias. O ministério conta ainda com um aumento na contrapartida dos Estados e municípios para manter o atendimento, já que os recursos do fundo fez se elevar o orçamento de educação das prefeituras.

Com a crise e os conseqüentes cortes de gastos, a Secretaria da Educação de São Paulo para atingir a meta de reduzir em 10% suas despesas (R\$ 18 milhões de um orçamento de R\$ 180 milhões) em 99, vai centralizar o controle dos gastos das escolas com luz, água e telefone. Caso a medida não dê resultados desejados, há a possibilidade de cortar investimentos na construção de escolas e ampliação de prédios (Marta Avancini, Folha de S.Paulo, pag. 1.10, 09/03/1999).

O controle do consumo será feito através de um sistema informatizado que acompanhará todo mês o andamento nas 7300 escolas estaduais paulistas, reduzindo os desperdícios. A redução, então, não ocorrerá de modo linear, atingindo com mais intensidade os pontos onde existem distorções. Haverá ainda campanhas de conscientização sobre a necessidade de economizar energia, água e luz.

No próximo capítulo, tratarei do PMDE (Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) que se destaca na descentralização dos recursos educacionais, de modo a observar com uma maior nitidez o processo através desse estudo de caso.

CAPÍTULO 5

CAPÍTULO 5

PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL (PMDE)

O Programa de Manutenção, como ficou conhecido popularmente, ou Programa de Repasse de Recursos diretamente às escolas, foi criado em 10 de maio de 1995, pela Resolução nº12, do Conselho Deliberativo do FNDE, por intermédio da Secretaria da Educação Fundamental (SEF) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Em sua implantação, pelo seu caráter inovador, exigiu do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), com o apoio das Secretarias do MEC, particularmente da Secretaria de Educação Fundamental, da Secretaria de Controle Interno, da Secretaria de Educação Especial e da Secretaria de Educação Média e Tecnológica. Assim, a operacionalização do Programa exigiu um amplo entendimento com as representações das Secretarias Estaduais de Educação e dos Municípios, tendo, como pano de fundo, o princípio de parceria, onde as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), somando esforços, garantissem a esperada melhoria das condições de funcionamento das escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental. Esse entendimento com os partícipes do programa, possibilitou a criação de alternativas de participação, tanto para as Secretarias Estaduais de Educação, quanto para as Prefeituras Municipais. Todas as escolas, independentes da sua estrutura organizacional ou da sua capacidade de atendimento, ficaram contempladas segundo critérios de equidade, evitando penalizar àquelas escolas menores, mais longínquas e, por conseguinte, mais necessitadas do apoio financeiro previsto no programa.

A assistência financeira supletiva às redes escolares, anteriormente feita pelo MEC consistia no repasse de recursos para as Secretarias Estaduais e Prefeituras Municipais. Em 1995, decidiu-se adotar medidas racionalizadoras que resultassem na simplificação e aceleração dos procedimentos operacionais, de forma que os

recursos não se perdessem em longos trâmites burocráticos antes de chegarem às escolas.

Considerou-se que a melhor política para o uso eficiente dos recursos em benefícios dos alunos seria repassá-los diretamente às escolas. Este procedimento alia-se ainda a moderna teoria pedagógica que recomenda garantir maior autonomia administrativa para as escolas.

O Programa em 1996 foi disciplinado pela Resolução nº 04 de 14/02/96, tendo como objetivo a garantia da manutenção das escolas beneficiárias, através da transferência de recursos diretamente para as escolas das redes estaduais e municipais de ensino, entre os critérios de acesso ao PMDE, destaca-se a obrigatoriedade das escolas de terem uma associação de pais e mestres, conselho escolar ou caixa escolar, havendo, assim, uma co-gestão dos recursos públicos com representantes da comunidade a que pertence a escola.

Como resultado, foram criadas as seguintes formas descentralizadas de participação do programa, para as Secretarias Estaduais de Educação e Prefeituras Municipais:

- ✓ **Convenente:** como convenentes atuam as Secretarias Estaduais e Prefeituras Municipais que, dessa maneira, celebram convênio com o FNDE, para atendimento às escolas que contam com unidades executoras próprias (Associação de Pais e Mestres, Caixa escolar ou Conselho Escolar). Neste caso os recursos financeiros correspondentes são repassados pelo FNDE a estas executoras, que os aplicam em favor das respectivas escolas.
- ✓ **Convenente/Executora:** como convenente/executoras atuam as Secretarias Estaduais e Prefeituras Municipais que celebram, assim, convênios com o FNDE, para atendimento às escolas que não contam com unidades executoras próprias. Neste caso as convenentes assumem, também o papel de executora, aplicando os recursos em favor das escolas beneficiadas.

- ✓ **Subconveniente:** como subconveniente as Prefeituras participam por intermédio da Secretaria Estadual de Educação, que celebra convênio com o FNDE e subconvenciona com as Prefeituras, possibilitando, por essa via, o atendimento às escolas municipais ou municipalizadas que tenham unidades executoras próprias. Também neste caso os recursos financeiros são repassados pelo FNDE às unidades executoras, que os aplicam em favor das respectivas escolas beneficiadas.
- ✓ **Subconveniente/Executora:** como subconveniente/executora as Prefeituras participam por intermédio da Secretaria Estadual de Educação, que celebra convênio com o FNDE e subconvenciona com as Prefeituras, possibilitando, desse modo, o atendimento às escolas municipais ou municipalizadas sem unidades executoras próprias. Neste caso os recursos financeiros são repassados às respectivas Prefeituras, que assumem o papel, também, de unidade executora, aplicando os recursos em favor das escolas beneficiadas.

Fonte: MEC/ FNDE. Relatório de Atividades, Brasília – D.F. , fevereiro, 1995, página 45.

De posse da minuta de manual contendo todas as orientações acerca da operacionalização do programa, resultante do trabalho conjunto coordenado pelo FNDE, o Sr. Ministro da Educação e do Desporto, Prof. Paulo Renato Souza, acompanhado do Secretário Executivo do FNDE, do Secretário de Controle Interno do MEC e de outros dirigentes do Ministério, apresentou ao tribunal de Contas da União, em audiência com o Presidente e Ministros daquela Corte, os critérios e a nova forma de transferências de recursos que seria adotada pelo FNDE.

Esse contato com o TCU, além de dar ciência prévia do conteúdo e do objetivo do programa àquela instância de controle externo, para apreciação técnica, teve o propósito de sensibilizar e obter o necessário apoio do Tribunal, particularmente no que diz respeito à necessidade, por um lado, de adoção, pelos órgãos executivos, de mecanismos mais flexíveis de execução orçamentária e financeira, que venham a atender, de forma eficaz, os anseios e as necessidades da sociedade, sem fugir dos raios da legalidade e, por outro lado, de conscientização sobre as mudanças legais que essa flexibilidade requer, haja vista a complexidade

do arcabouço legal que atualmente norteia a ação executiva do Estado.

Vencidas estas etapas, a efetiva implantação do programa ocorreu em maio/95, tendo como parâmetro para distribuição dos recursos em favor das escolas beneficiárias, o número de alunos atendidos por cada escola, como já foi dito antes, de forma a beneficiar, com um valor mais expressivo, àquelas situadas nas regiões mais carentes do País, em observação ao princípio redistributivo que, abraçados pelas disposições legais disciplinadas do Salário-Educação, norteia a aplicação dos recursos dessa contribuição social. Cada instituição, então, recebe um valor proporcional ao número de alunos matriculados e diferenciados segundo a região onde se localiza. Esses recursos são empregados em despesas de manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de material necessário ao funcionamento da escola, aquisição do material escolar, didático e pedagógico, aquisição de fitas de vídeo para a TV escola, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, avaliação de aprendizagem, implementação de projetos pedagógicos e desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

TABELA 5. Critérios de distribuição de recursos.

Números de alunos por escola	Valor anual por escola em R\$
	Regiões SE, S e DF
Até 50 alunos	500,00
De 51 a 100 alunos	700,00
De 101 a 250 alunos	1.400,00
De 251 a 500 alunos	2.100,00
De 501 a 750 alunos	3.500,00
De 751 a 1.000 alunos	4.900,00
De 1.001 a 1.500 alunos	5.600,00
De 1.501 a 2.000 alunos	7.700,00
Mais de 2.001 alunos	10.500,00

Fonte: MEC/FNDE, Relatório de Atividades. Brasília, 1995, página 47.

5.1. CONVÊNIOS

O Programa é realizado através da celebração de convênios com os Estados e Municípios. A partir de 1995, quando foi criado o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, baseado na descentralização e tendo como beneficiárias alvo as escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental, o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) passou a gerenciar àquele, iniciando com a celebração de 2527 convênios, com aplicação de recursos no valor de R\$ 229 milhões, possibilitando o atendimento a 144.306 escolas estaduais e municipais, beneficiando 28,3 milhões de alunos. O FNDE elaborou e distribuiu um instrumento de orientação a todas as Prefeituras Municipais, secretarias Estaduais de Educação e outros órgãos/entidades educacionais interessadas, com o propósito de torná-los públicos, particularmente junto a comunidade escolar, chamada a participar de forma decisiva e direta do processo de gestão da escola pública, nesse novo programa. (NEPP/UNICAMP, 1997).

O convênio, depois de formalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), teria seu extrato publicado no Diário Oficial da União, no prazo de até 20 dias da assinatura e, em seguida, divulgado, evidenciando os dados relativos às liberações efetuadas pelo FNDE em favor das Unidades Executoras de acordo com a programação financeira do convênio.

A movimentação dos recursos liberados dar-se-ia por meio de cheques nominativos emitidos pela Unidade executora e em conta específica na qual foram depositados os recursos.

As receitas financeiras obtidas em função das aplicações efetuadas seriam contabilizadas a crédito do convênio e aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, devendo constar dos relatórios que integrariam à prestação de contas.

O acompanhamento da execução do programa seria exercido junto à escola, à Unidade Executora e à Convenente, pela delegacia do MEC-DEMEC, com a participação da Secretaria Estadual de Educação e, junto à Convenente, pelo Concedente, pela DEMEC e pela Interviente. Suplementarmente, o acompanhamento deveria ser efetuado, também, pela comunidade escolar e sociedade civil, que poderiam formalizar denúncia à Secretaria da Educação, à DEMEC ou à Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda, sobre qualquer irregularidade identificadas.

Contudo, PMDE transferiu em 1995 o total de R\$ 250 milhões (MEC/FNDE – Sistemática de Financiamento do Ensino Fundamental – 1995) e em 1996 de R\$ 260 milhões (MEC/FNDE – Programa de Repasse às Escolas – 1996 – Convênios). Observou-se que, de 1995 para 1996, 23.454 novas escolas foram inscritas no Programa, caracterizando um aumento de 16,25%. Da mesma forma, o Programa viu crescer o número de alunos beneficiados em 2.937.354, significando um incremento de 10,36%. Em 1995 apenas 8,07% se enquadravam em tal modalidade. Já em 1996 este valor passou para 16,35%, reflexo dos estímulos proporcionados pelos segmentos envolvidos na condução do Programa. (MEC/FNDE - Relatório de Atividades, 1995).

5.2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FINANCIAMENTO

No MEC, os órgãos responsáveis pelo PMDE são:

- -Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): autarquia federal, com finalidade de captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento da educação. O FNDE ainda gerencia os convênios.
- -a Secretaria de Educação Fundamental (SEF): responsável pelo ensino fundamental; participa na concepção e definição do PMDE, acompanhando e avaliando seu desempenho.
- -as Delegacias do MEC: responsáveis pelas políticas educacionais federais. No PMDE, repassa orientações, fiscaliza e coopera tecnicamente com as escolas, além do recebimento e verificação da prestação de contas apresentadas pelos órgãos executores.

5.3. ACOMPANHAMENTO DO PMDE

O acompanhamento realizado possibilitou delinear a existência de três situações que explicam tanto as posturas assumidas na execução do programa, quanto o seu impacto na vida da escola.

Constata-se as seguintes realidades administrativas:

- a) Estruturas que possuem uma política de autonomia crescente da gestão escolar e em função dessa política, uma longa tradição de repasses de recursos financeiros às escolas. Nesta situação, o impacto do programa foi baixo, complementando ou substituindo recursos, integrando-se uma rotina preexistente
- b) Estruturas com escassa ou nula experiência de repasse direto de recursos financeiros às escolas, porém com política tendente a autonomia escolar. Neste aspecto, o programa do MEC veio ao encontro das experiências e das necessidades dos órgãos que decidem e das escolas, provocando um forte impacto no conjunto do sistema e acelerando a implementação das políticas pretendidas para as escolas, pela novidade da concretização de uma medida vista como necessária
- c) Estrutura sem política de repasse e sem intenção de gerar um processo de autonomia escolar - caso típico da maioria das prefeituras municipais do interior. A execução dos recursos financeiros foi realizada pela Prefeitura Municipal, diminuindo a capacidade de negociação das escolas com a comunidade local, para maximizar os recursos disponíveis. A prioridade na aplicação dos recursos recaiu na manutenção físicas dos prédios escolares e na aquisição de material de consumo, explicado pelas necessidades urgentes e imediatas das escolas.

5.4. REALIDADE NAS ESCOLAS

Nas escolas com Unidade Executora, o impacto do Programa foi significativo, pois ao gerenciar seus próprios recursos, operaram o “milagre da multiplicação”, com envolvimento e a participação da comunidade.

As escolas sem unidade executora, mas com repasse de recursos através do suprimento de fundos, entusiasmaram-se, porém contaram com dificuldades, tais como o recebimento dos recursos em parcelas; os planos de aplicação foram vinculados a parte das despesas; dificuldade para abertura de contas.

Nas escolas sem unidade executora onde o recurso foi executado pelo convenente ou subconvenente executor o impacto foi diferenciado, havendo escolas que tiveram um significativo resultado, mas que poderia ser maior, e outras que pelo fato de possuírem decisão centralizada praticamente não contaram com os impactos.

5.5. SUGESTÕES DE ENCAMINHAMENTO DA SEE

- a) Reforçar a articulação entre o FNDE e a SEF para manter um fluxo de informações e uma cooperação técnica conjunta aos estados.
- b) Prestar Cooperação Técnica às DEMEC para implementar o Manual de Orientação.
- c) Promover reunião com SEF, FNDE e DEMEC para discutir o PMDE.
- d) Buscar acompanhamentos do Programa.
- e) Através da TV-Escola divulgar o Programa

5.6. ANÁLISE DO PMDE NA REGIÃO SUDESTE

5.6.1. Tabelas e Gráficos

TABELA 6. Distribuição de escolas urbanas por condição de participação no PMDE. Região Sudeste, 1997:

PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA	REGIÃO SUDESTE
Sim	82,9
Não, mas conhece o programa	6,6
Não e não conhece o programa	6,4
Não informou	4,1

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



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

Pelos dados acima, nota-se que na Região Sudeste a maioria das escolas urbanas participam do Programa, 82,9%; e ainda 6,6% conhecem o PMDE. Esse quadro constata que a disseminação do PMDE na região teve sucesso, conseqüentemente, melhoraram o acesso aos benefícios e o processo de equidade social, resultado do caráter descentralizador do Programa.

TABELA 7. Razões da não execução direta dos recursos: Distribuição de escolas urbanas que receberam os bens e/ou serviços em 1996. Região Sudeste, 1997.

RAZÕES POR QUE NÃO EXECUTARAM DIRETAMENTE O PROGRAMA	REGIÃO SUDESTE
A escola não tem interesse em administrar diretamente os recursos	0,5
A escola não tem condições	2,8
A escola não tem Unidade Executora ou está em constituição	63,9
A Prefeitura ou órgão estadual ou a Delegacia do MEC não ofereceu esta possibilidade para a escola	14,2
O município onde se encontra não oferece condições	1,1
A escola considera que o programa executado pela Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação está atendendo as prioridades da escola de forma adequada	14,6
Outro motivo	8,9

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

O fato acima indica que as escolas que não possuem Unidade Executora, o acesso aos recursos financeiros do PMDE é dificultado ou administrado por outra Instituição e a unidade acaba por receber bens e serviços. E isso também fica claro na tabela a seguir:

TABELA 8. Distribuição de escolas urbanas por modalidade de recebimento do programa. Região Sudeste, 1997.

MODALIDADE DE RECEBIMENTO	REGIÃO SUDESTE
Através do recebimento de recursos financeiros pela escola na conta da Unidade Executora	74,0
Através de recebimento de recursos financeiros pela escola via Suprimento de Fundos repassado pela Prefeitura Municipal	5,5
Através de recebimento de recursos financeiros pela escola via Suprimento de Fundos repassado pela Secretaria Estadual de Educação	4,4
Através de equipamentos, materiais e/ou serviços prestados ou contratados pela Prefeitura municipal	8,6
Através de equipamentos, materiais e/ou serviços prestados ou contratados pela Secretaria Estadual de Educação	1,5
Através de uma forma mista recebendo principalmente equipamentos, materiais e/ou serviços prestados ou contratados pela Prefeitura Municipal ou Secretaria Estadual de Educação	0,8
Através de uma forma mista recebendo principalmente recursos financeiros e também equipamentos, materiais e/ou serviços prestados ou contratados pela Prefeitura Municipal ou Secretaria Estadual de Educação	3,9
Não informou	1,2

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

TABELA 9. Tipos de informações recebidas em percentuais de escolas urbanas. Região Sudeste, 1997.

TIPOS DE INFORMAÇÕES RECEBIDAS	REGIÃO SUDESTE
Objetivos do programa	70,8
Como selecionar as prioridades da escola	58,4
Preenchimento de planilha constatando as prioridades selecionadas pela escola	55,5
Itens nos quais podem ser gastos os recursos	61,4
Outros	4,7

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

As escolas receberam informações sobre o PMDE e, entre elas, destacam-se o objetivo do Programa, as prioridades da escola os itens a serem gastos os recursos.

TABELA 10. Condições do bom desempenho do programa: Distribuição das preferências do diretor. Região Sudeste, 1997.

CONDIÇÕES DO BOM FUNCIONAMENTO	REGIÃO SUDESTE
A escola puder administrar diretamente os recursos financeiros a ela destinados	74,1
A escola tiver oportunidade de participar mais na definição de como utilizar os recursos	21,5
Permanecer da forma como está	0,6
Não informou	3,7

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

Pela Tabela 10, nota-se novamente que o bom funcionamento do PMDE depende da maior autonomia e participação da escola nas decisões sobre os recursos do Programa. Abaixo observamos que 56,5% das escolas decidiram quais seriam as prioridades que os recursos do PMDE iriam abranger.

TABELA 11. Decisões sobre prioridades: Distribuição das escolas urbanas que receberam os recursos. Região Sudeste, 1997.

PRIORIDADES DECIDIDAS PELA ESCOLA	REGIÃO SUDESTE
Sim	56,5
Não	28,6
Não sabe	14,6
Não informou	0,4

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



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

TABELA 12. Órgão responsável pelas decisões: Distribuição de escolas urbanas que receberam bens e/ou serviços em 1996. Região Sudeste, 1997.

ÓRGÃO RESPONSÁVEL	REGIÃO SUDESTE
Prefeitura	50,0
Secretaria Estadual	4,9
Prefeitura e Secretaria Estadual	2,4
Outro órgão	2,3
Não sabe	34,6
Não informou	5,7

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

No quadro acima, percebe-se que a Prefeitura foi a maior responsável pelas decisões quando a escola precisou de um órgão para administrar os recursos. Abaixo temos os principais itens recebidos pelas escolas:

TABELA 13. Percentuais de escolas urbanas que receberam bens e/ou serviços em 1996 por itens prioritários de gastos. Região Sudeste, 1997.

ITENS PRIORITÁRIOS	REGIÃO SUDESTE
Material didático-pedagógico do aluno	93,4
Material escolar	85,6
Material de secretaria	65,3
Material esportivo para o aluno	48,5
Material de limpeza	71,9
Equipamento	-
Mobiliário	35,9
Pintura no prédio	20,4
Reparos	55,1
Reformas	31,7
Consertos de mobiliário	28,1
Consertos de equipamentos	5,4
Aperfeiçoar professores	46,7
Aperfeiçoar funcionários	12,6
Desenvolver atividades educacionais	17,4

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

TABELA 14. Distribuição de escolas urbanas que receberam bens e/ou serviços por faixa de valores recebidos. Região Sudeste, 1997.

FAIXA DE VALORES – 1996	REGIÃO SUDESTE
Menos de R\$1000,00	7,6
R\$1000,00 a R\$5000,00	36,4
Mais de R\$5000,00	10,5
Não sabe	26,9
Não participou do programa	13,5
Não informou	5,0

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

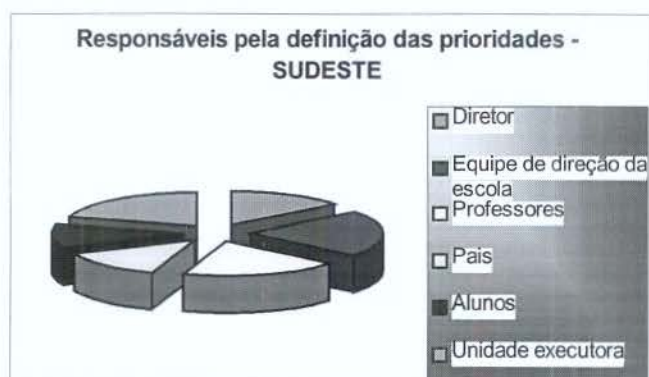
A maior faixa de valores recebidos pelas escolas urbanas variou de R\$1000,00 a R\$5000,00 em 1996, mas muitas escolas afirmaram não saber quanto receberam, outras receberam menos, ou não participaram, ou ainda não informaram.

A tabela a seguir mostra os responsáveis pela definição das prioridades nas escolas que executaram o PMDE, onde observamos que foi significativa a participação de todos os membros da comunidade escolar :

TABELA 15. Percentual de escolas que executaram os recursos por responsáveis pela definição das prioridades. Região Sudeste, 1997.

RESPONSÁVEIS DEFINIÇÃO DAS PRIORIDADES	REGIÃO SUDESTE
Diretor	44,9
Equipe de direção da escola	67,5
Professores	61,4
Pais	41,6
Alunos	33,6
Unidade executora	65,8

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



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

Mas quando analisamos as realizações das operações do PMDE, destacamos, sobretudo, a participação do diretor, e, em menor medida, de alguns funcionários da secretaria da escola e membros da Unidade Executora:

TABELA 16. Percentuais de escolas urbanas que executaram recursos por funcionários responsáveis por alguma operação do programa. Região Sudeste, 1997.

RESPONSÁVEL PELA REALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES	REGIÃO SUDESTE
Diretor	70,1
Vice-diretor	6,2
Professor	1,5
Funcionário da secretaria da escola	16,2
Membro da Associação de Pais e Mestres ou outro órgão similar	9,0
Pai ou mãe de aluno	0,1
Membro da Unidade Executora	13,1

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



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

A faixa de valores recebidos em 1996 nas escolas que executaram o PMDE ficou acima dos R\$1000,00, como mostra a tabela a seguir:

TABELA 17. Distribuição de escolas que executaram recursos por faixas de valores recebidos em 1996. Região Sudeste, 1997.

FAIXA DE VALORES	REGIÃO SUDESTE
Menos de R\$1000,00	1,2
Entre R\$1000,00 e R\$5000,00	31,8
Mais de R\$5000,00	37,0
Não sabe o valor	22,0
Não recebeu	1,9
Não informou	6,0

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

As escolas urbanas que executaram recursos do PMDE priorizaram a manutenção e conservação do prédio, a aquisição de material didático-pedagógico e outros materiais de consumo, como é notado abaixo:

TABELA 18. Composição do gasto: Percentuais de escolas urbanas que executaram recursos em 1996 por itens de gastos assinalados. Região Sudeste, 1997.

ITENS DE GASTO	REGIÃO SUDESTE
Manutenção e conservação do prédio	45,8
Aquisição de material didático-pedagógico	38,4
Aquisição de outros materiais de consumo	40,8
Capacitação e aperfeiçoamento de profissionais de educação	3,3
Avaliação e aprendizagem	1,0
Implementação de projeto pedagógico	7,4
Desenvolvimento de atividades educacionais	2,4
Outro	27,8

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

O quadro a seguir afirma que 89,7% das escolas urbanas do Sudeste que executaram o PMDE prestaram suas contas no prazo estipulado, constando a eficácia do programa nessas escolas:

TABELA 19. Prestação de contas: Distribuição de escolas urbanas que executaram recursos em 1996. Região Sudeste, 1997.

PRESTAÇÃO DE CONTAS	REGIÃO SUDESTE
Sim e no prazo estipulado	89,7
Sim, mas fora do prazo	1,3
Não	3,2
Não informou	5,8

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



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

TABELA 20. Distribuição de escolas urbanas que executaram recursos em 1996 por tipo de recebimento dos recursos. Região Sudeste, 1997.

TIPOS DE RECEBIMENTO	REGIÃO SUDESTE
Direto na conta da Unidade Executora	82,8
Via Suprimentos de Fundos	4,4
Outra forma	1,6
Não informou	11,1

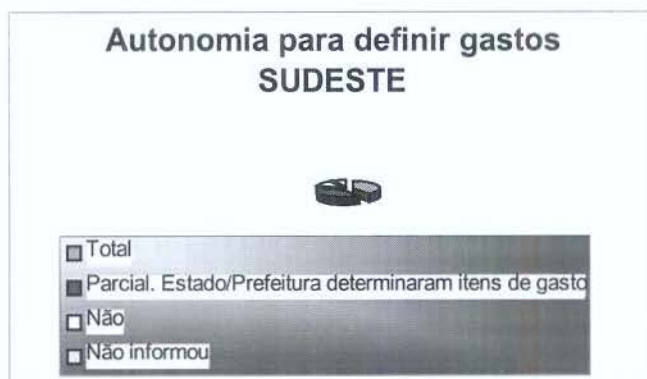
Fonte: NEPP/UNICAMP. Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997.

Além disso, a maior parte das escolas recebeu os recursos direto na conta da Unidade Executora, o que facilitou o andamento do programa, o atendimento das necessidades escolares e a conseqüente prestações de contas.

TABELA 21. Distribuição de escolas urbanas que executaram recursos por grau de autonomia para definir prioridades de gasto com recursos do programa. Região Sudeste, 1997.

AUTONOMIA PARA DEFINIR GASTOS	REGIÃO SUDESTE
Total	39,8
Parcial. Estado/Prefeitura determinaram itens de gasto	39,5
Não	13,0
Não informou	7,7

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



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

TABELA 22. Distribuição de escolas urbanas que executaram recursos por exigências do programa que, na opinião dos diretores, enfrentaram as maiores dificuldades. Região Sudeste, 1997.

MAIORES DIFICULDADES	REGIÃO SUDESTE
Abertura de conta bancária, retirada de talão de cheque, etc.	9,1
Obtenção de nota fiscal corretamente preenchida	14,8
Obtenção de assinatura do responsável pela Unidade Executora	4,7
Cumprimento do prazo estipulado para se gastar os recursos	27,3
Inexistência de agência bancária ou posto no município.	3,5

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

Os diretores salientaram como maiores dificuldades para a execução dos recursos o cumprimento do prazo estipulado para se gastar os recursos, a obtenção das notas fiscais e problemas vinculados com as contas bancárias.

TABELA 23. Distribuição de escolas urbanas que executaram recursos por característica da Unidade Executora conforme avaliação do diretor. Região Sudeste, 1997.

CARACTERÍSTICA DA UNIDADE EXECUTORA	REGIÃO SUDESTE
É atuante e auxilia a execução do programa	73,5
Cumprir somente as formalidades exigidas e não auxilia a execução do programa	16,7
Discorda das decisões do diretor	-
Outra	3,3
Não informou	6,4

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

A maioria das opiniões dos diretores (73,5%) afirma que a Unidade Executora é atuante e auxilia a execução do PMDE. No entanto, ainda encontramos muitas dificuldades como as relacionadas na Tabela abaixo:

TABELA 24. Percentuais de escolas urbanas que executaram recursos por operações do programa considerados mais problemáticos pelos diretores. Região Sudeste, 1997.

PRINCIPAIS DIFICULDADES	REGIÃO SUDESTE
Definição das prioridades de gastos	15,5
Determinação dos recursos para consumo e serviços	23,1
Atraso no repasse de recursos	28,6
Contratação de serviços	35,7
Compra do material	19,2
O parcelamento dos recursos prejudicou o atendimento das prioridades da escola	15,2

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

Grande parcela das escolas já conta com o apoio do PMDE para o planejamento de 1997, como indicam os dados a seguir:

TABELA 25. Distribuição das escolas urbanas que executaram recursos por impacto do programa de 1996 sobre o planejamento de 1997. Região Sudeste, 1997.

CONSIDERAÇÕES DOS RECURSOS REPASSADOS PARA O PLANEJAMENTO	REGIÃO SUDESTE
Sim	55,1
Não	36,3
Não informou	8,5

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

De acordo com a tabela abaixo, o Programa foi bem recebido pelas escolas que o executaram, principalmente no fato de conceder experiências à gestão escolar para novos projetos ou mesmo para o próximo passo na realização do PMDE. Além disso, o Programa atendeu muitas necessidades das escolas e administração tornou-se mais participativa. Por outro lado, o diretor e a escola ficaram sobrecarregados e alguns diretores dizem que o envio de recursos da Prefeitura ou da Secretaria Estadual de Educação diminuiu.

TABELA 26. Percentuais de escolas urbanas que executaram os recursos por considerações dos diretores sobre o programa. Região Sudeste, 1997.

PRINCIPAIS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROGRAMA	REGIÃO SUDESTE
As escolas necessitam de um programa desse tipo	89,9
Depois da primeira experiência ficou mais fácil para gerir recursos financeiros	85,2
O que se aprende com o programa pode ser usado em novas experiências	81,0
Diminuíram as resistências feitas ao programa	69,1
Administração mais participativa na escola	83,2
O diretor fica mais sobrecarregado	54,1
A escola é sobrecarregada com novas atividades	34,0
As orientações sobre o programa são insuficientes	29,4
A execução do programa é muito complexa	21,7
A maior autonomia da escola lhe proporciona melhor atendimento de suas necessidades	88,8
Houve redução de envio de recursos que a escola recebia da Prefeitura ou da Secretaria Estadual de Educação.	37,8

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

TABELA 27. Distribuição das escolas urbanas por itens de gastos do programa. Região sudeste, 1997.

ITENS DE GASTOS	REGIÃO SUDESTE
Material didático-pedagógico ao aluno	79,9
Material escolar	80,1
Material de secretaria	62,9
Material esportivo	62,0
Material de limpeza	57,7
Equipamento	53,5
Mobiliário	43,0
Pintura no prédio	31,8
Reparos	55,2
Reformas	40,6
Consertos de mobiliário	34,8
Consertos de equipamentos	24,8
Aperfeiçoamento de funcionários administrativos	7,6
Aperfeiçoamento dos professores	17,6
Atividades educacionais	23,8

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

TABELA 28. Distribuição de escolas urbanas por efeitos do programa melhor avaliados pelo diretor. Região Sudeste, 1997.

CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA	REGIÃO SUDESTE
Condições de aprendizagem dos alunos	60,1
Benfeitorias do prédio escolar	37,2
Material pedagógico e de consumo	71,4
Participação e interesse da comunidade pela escola	35,5
Participação e interesse dos alunos pela escola	44,8
Participação e interesse dos professores pela escola	52,9
Poder de decisão da escola	62,6
Outro	2,7

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

O PMDE propiciou melhores condições de aprendizagem dos alunos, maiores compras de material pedagógicos e de consumo, maior autonomia da escola e participação da comunidade escolar, além de melhorias no prédio escolar. Como observamos nos quadros abaixo, o Programa atendeu a maior parte das prioridades

das escolas urbanas na Região Sudeste, mesmo que parcialmente, conforme a avaliação dos diretores:

TABELA 29. Distribuição das escolas urbanas por tipo de atendimento das prioridades da escola conforme avaliação do diretor. Região Sudeste, 1997.

ATENDIMENTO DAS PRIORIDADES	REGIÃO SUDESTE
Sim	17,4
Sim, parcialmente	67,2
Não	8,5
Não informou	6,9

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



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

4.6.2. Considerações finais

O MEC garantiu o repasse de recursos do PMDE diretamente a cada escola através das Unidades Executoras existentes, permitindo que cada uma, com a participação da comunidade e levando em conta suas necessidades e peculiares, decidissem o que fazer com este recurso.

Como aspectos positivos do Programa podemos destacar a alta capacidade de aproveitamento dos recursos, forte satisfação dos gestores escolares e maior participação da comunidade no processo de decisão e de acompanhamento da

utilização dos recursos.

No entanto, escolas que não possuem Unidade Executora, o Programa não apresentou o mesmo resultado, situação que exige do MEC uma forte ação no sentido de incentivar os governos estaduais, municipais e escolas no processo de criação de Unidades Executoras, que facilitará a autonomia da escola, proporcionando o fortalecimento da gestão escolar e a integração escola-família-comunidade. Há ainda dificuldades quanto ao prazo de gastos, quanto ao recebimento dos recursos em parcelas, quanto aos recursos vinculados a percentuais por elementos de despesa, restringindo o atendimento das necessidades da escola, falta de apoio, controle e avaliação da Secretaria da Educação, quanto a pequena autonomia e modesta iniciativa da Associação de Pais e Mestres, que depende dos diretores na maioria dos casos, e quanto as dificuldades, criadas pelos bancos, para abertura de contas destinadas ao recebimento de recursos através de Suprimentos de Fundos, devido ao pequeno valor dos depósitos para pessoa física e ao reduzido tempo de permanência dos recursos no banco.

Com relação à sistemática de Financiamento do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, o FNDE, para o exercício de 1997, sugere-se que sejam incluídas orientações para que as escolas utilizem os recursos em seus projetos pedagógicos.

No que diz respeito aos recursos do PMDE a serem utilizados na aquisição de material permanente e equipamentos, aconselha-se que sua aplicação priorize os materiais que apoiem o projeto pedagógico da escola.

Finalmente, com relação a melhoria da gestão, destaca-se a implementação de um sistema avaliativo e de acompanhamento para manter ágeis as tramitações burocráticas necessárias, como para detectar disfunções e corrigi-las, e ainda para detectar necessidades de formação, reciclagem e apoio técnico.

Há, no entanto, fortes desigualdades, onde se beneficiam as escolas grandes e médias. Se o município for muito pequeno, haverá também a maior a chance de não haver o recebimento dos recursos do PMDE e a menor a aprovação do PMDE pelos diretores, não atendendo às necessidades. O tamanho da escola influencia muito, pois quanto menor a escola, maior a probabilidade da não participação no Programa e maior a chance de receber bens e serviços que dinheiro. A pior infra-estrutura leva também os diretores rejeitarem o Programa e aumenta as possibilidades das escolas não prestarem suas contas.

Se a escola já tiver experiência em gestão de recursos será mais fácil o recebimento dos recursos financeiros e a eficácia do Programa. Com a Unidade Executora o trabalho é ainda mais facilitado. A melhor capacitação do diretor, abrangendo sua escolaridade, idade e experiência, também favorece o andamento do PMDE e o atendimento das necessidades e, conseqüente, prestações de contas.

Torna-se, então, importante analisar que condições tem a descentralização de modo a maximizar as contribuições dos programas e recursos. Por exemplo, ao mesmo tempo em que aconteceram inovações e melhoria no comportamento organizacional e administrativo, faltaram reformas administrativas para aumentar as vantagens e as capacidades das escolas e prefeituras municipais. Além disso, constatando com os impactos que elevaram a autonomia escolar, operou imposições que colocaram estreitas limitações a esse maior poder de decisão: a Secretaria de Educação raramente se baseia na democracia para tomar uma decisão, tais como foi com a questão do tempo e dos dias letivos e com as reuniões do Conselho de Escola, que são problemas que fazem partes do cotidiano escolar. Cada Unidade, pois, deveria tomar as decisões levando em conta a realidade de sua comunidade escolar.

No estado de São Paulo, o poder público descentralizou a máquina administrativa educacional e buscou a municipalização dos serviços. Mas houve alguns obstáculos para o cumprimento deste papel como o número reduzido de dirigentes e sua distribuições pelo estado, e a falta de responsáveis com nível

superior completo, dificultando a eficiência do andamento das mudanças, já que faltam experiências. Outras razões desfavoráveis são a precariedade da infraestrutura, dos recursos humanos e da falta de condições locais para assumir. Destacam-se como problemas ainda a falta de integração entre as redes estadual, municipal e particular, a pouca demanda da pré-escola, precariedade no ensino na zona rural, alta repetência, evasão, atraso na escolaridade e analfabetismo.

5.7. CAMPINAS E O PMDE: UM ESTUDO DE CASO

O grande desenvolvimento econômico do município levou a administração local a priorizar os investimentos públicos nos setores que favoreciam a acumulação de capitais, destacando projetos urbanísticos caros sem que se utilizasse outros estudos para diminuir os custos. Isso trouxe a insatisfação no atendimento aos serviços básicos, cuja procura estava cada vez maior devido ao crescimento da população.

Campinas passou a ser discriminada pela administração estadual a partir de 1978, já que era considerada uma cidade de oposição ao governo Maluf, o que resultaria numa crise de finanças no município, retraindo as construções escolares. A falta de novas escolas e de recursos financeiros provoca o redirecionamento dos recursos públicos para áreas oficiais que pressupunham poucas inversões. Campinas expande sua rede de escolas de primeiro grau com rapidez e sem muita coordenação. A oferta escolar, então, salta de 6,3% em 1973 para 18% do atendimento em 1981. Inicialmente, essas escolas funcionaram de forma irregular, apenas com a autorização do Conselho Estadual de Educação.

A crise vivida pela sociedade brasileira nos anos oitenta reduziu os investimentos industriais, caiu a produção, causou demissões, instabilidade e recessão. Cresciam os descontentamentos na sociedade civil, com as dificuldades econômicas e as desigualdades sociais em ascensão e contínuo desprezo pelo Governo.

O programa de Governo Municipal neste momento apresenta os seus compromissos e posturas com base na participação popular, austeridade e

probidade administrativa, mas encontra empecilhos nos esquemas de clientela do governo.

Em 1982, reafirmou a força de oposição em quase todos os Estados da Federação com vitória do PMDB. A gestão Montoro que se inicia no Estado de São Paulo, em 1983, enfatiza a descentralização, mas na educação não rompe a tradicional divisão entre as funções do estado e municípios. Porém, ainda busca ampliar as oportunidades de escolarização da população. A gestão Quéricia, com início em 1987, aumenta a permanência diária da criança na escola, mas não resolve o problema da falta de vagas, agravante sobretudo na Região Metropolitana e na Região de Campinas, e nem da precariedade dos serviços de manutenção e do número escasso do pessoal operacional. A restrição de recursos acaba por refletir também na política salarial. Na gestão 1985-1988, Campinas optou, então, por melhorar a qualidade do ensino através de propostas pedagógicas, em que pais e professores participassem, voltando-se para a real necessidade do aluno, e sua administração local tratou de formular políticas de atendimento devido às pressões internas da rede. Decide pela redução do número de turnos de escolas municipais, o que provocou, porém, a superlotação das classes de aulas, indo contra o objetivo de melhoria da qualidade de ensino.

O PT traz no seu programa em 1988, com a eleição de Jacó Bittar para o poder executivo, a democratização da administração pública da cidade de Campinas.

No que se refere a política educacional, defendiam a necessidade de criação de novas relações no interior da escola, entre esta e a comunidade e com a sociedade. A estrutura escolar deveria democratizar-se, para que fosse possível vislumbrar mudanças. Além disso, seria necessário investir na valorização dos profissionais do ensino e, transformar a escola num local de discussões e tomada de decisões.

Democratização da escola e construção de uma nova qualidade de ensino afirmada na Lei Orgânica do Município no Artigo 222, eram metas que se efetivariam

através da autonomia da escola, do professor e do aluno. Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Educação encaminhou e colaborou com o suporte às decisões que resultaram na Lei nº 6662 de 10/10/1991 que criou o Conselho da Escola nas Unidades Educacionais do Município de Campinas, na elaboração do Projeto Pedagógico, nas formações dos grupos de estudo, e no Estatuto do Magistério Municipal, criado em 24/12/1991 através da Lei nº 6894 enfatizando a questão do plano de cargo e carreira.

Conflitos entre as propostas do partido e a administração do prefeito municipal dificultaram as práticas efetivas para a consolidação das políticas sociais .

Em 1993, assumiu novamente José Roberto Magalhães Teixeira, que manteve em seu discurso e nos procedimentos de seu governo os termos participação popular, trabalho e democracia, através das implantações da A.R. (Administração Regionais) e dos Conselhos Populares, objetivando a descentralização política-administrativa e a participação popular dos moradores dos bairros através de órgãos organizados.

Em 24 de junho de 1996, pela Lei nº 8869, é criado o Conselho Municipal de Educação de Campinas, conforme a Lei Estadual nº 9143, com o objetivo de assessorar o Sistema Municipal de Ensino.

Síntese da movimentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento em Campinas:

1-Alunos no Ensino Fundamental Regular	1000
1.1-Rede Municipal	121
1.2-Rede Estadual	889
2-Receita de Impostos	1.177.098
2.1-Sem incidência do Fundo	629.836
2.2-Com incidência do Fundo	547.262
3-Aplicação Mínima Obrigatória	
3.1-Em Educação	294.274
3.2-no ensino fundamental	576.565
4-Contribuição ao Fundo	882.089
5-Movimentação Financeira do Fundo	
5.1-Retorno-mantidas as posições atuais	614.005
5.2-Retornos- assumindo 1ª a 8ª do Estado	436.295
6-Recursos disponíveis para outros níveis de ensino	37.717.710.

Fontes:IBGE.Censo Demográfico 1980.

IBGE.Censo Demográficos de 1980 e 1991.
SE/ATPCE/CIE.

5.7.1. Análise sobre o PMDE em seis escolas com questionários para os diretores

Resultado N° 1:

ESCOLA MUNICIPAL 1º GRAU FRANCISCO SILVA PADRE

Campinas-SP

Identificação

NOME: Nina Rodrigues Esteves

IDADE: 56

SEXO: feminino

TEMPO NO CARGO: 15 anos

ESCOLARIDADE: superior completo

DATA DE RECEBIMENTO DO QUESTIONÁRIO: 09/04/97.

DATA DE POSTAGEM DO QUESTIONÁRIO: 14/04/97.

LOCAL: Av. Ibirapuera, 0. Jardim Londres.

Campinas –São Paulo.

NÚMEROS DE PROFESSORES LECIONANDO EM 1996: 25 professores e duas professoras suplentes para substituições.

NÚMEROS DE FUNCIONÁRIOS, EM 1996: 24

NÚMEROS DE ALUNOS MATRICULADOS, EM 1996 NO ENSINO FUNDAMENTAL: 475.

Avaliação do PMDE:

Afirmou conhecer o Programa, porém não participa do PMDE, ou seja, não recebeu recursos financeiros ou foi beneficiadas através de equipamentos, materiais e/ou serviços do PMDE.

Resultado Nº 2:**ESCOLA MUNICIPAL 1º GRAU AVELINO CANAZZA PADRE****Campinas-SP****Identificação**

NOME: Adagmar Costa Grilo

IDADE: 49

SEXO: feminino

TEMPO NO CARGO: 02

ESCOLARIDADE: superior completo

DATA DE RECEBIMENTO DO QUESTIONÁRIO: 17/04/97.

DATA DE POSTAGEM DO QUESTIONÁRIO: 23/04/97.

LOCAL: Rua Francisco A. da Silva, 186 – Vila Formosa.

Campinas – São Paulo.

NÚMEROS DE PROFESSORES LECIONANDO EM 1996: 22

NÚMEROS DE FUNCIONÁRIOS, EM 1996:17

NÚMEROS DE ALUNOS MATRICULADOS, EM 1996 NO ENSINO FUNDAMENTAL:

389

Avaliação do PMDE:

A escola recebeu recursos financeiros e foi beneficiada com recursos do PMDE. O Programa participa através de equipamentos, materiais e/ou serviços prestados ou contratados pela Secretaria Estadual de Educação. A escola não tem Unidade Executora e, por isso, não executa diretamente o Programa.

A unidade recebeu informações sobre o PMDE a respeito de como selecionar as prioridades da escola, preenchimento de planilhas constatando as prioridades selecionadas pela escola, e sobre os itens nos quais podem ser gastos os recursos. Não pode decidir as prioridades para a aplicação dos recursos em 1996, já que foi realizado pela Prefeitura Municipal e outros órgãos municipais locais, porém, foi consultada com um encaminhamento de uma planilha, indicando as prioridades

(a compra de material didático-pedagógico, de material esportivo, aperfeiçoamento dos professores e práticas atividades educacionais).

A escola teve conhecimento do PMDE através da Prefeitura Municipal e o iniciou em 1996, porém os recursos de 1996 ainda não chegaram a todas as unidades educacionais municipais. Além de alertar esse fato, a escola sugere que haja mais autonomia da escola para gerenciar o uso dos recursos afim de melhorar o atendimento do Programa. Assim a unidade poderia, por exemplo, capacitar os professores, convidar palestrantes para pais, alunos e funcionários, e ainda melhorar a infra-estrutura da escola, entre outras necessidades ao bom andamento de uma escola.

Resultado Nº 3

ESCOLA MUNICIPAL 1º GRAU RAUL PILA

Campinas –SP

Identificação

NOME:Diza Amélia Beluzzo

IDADE: 54

SEXO: feminino

TEMPO NO CARGO: 02

ESCOLARIDADE: superior completo

DATA DE RECEBIMENTO DO QUESTIONÁRIO: 18/04/97.

LOCAL: Rua Promissão, 230 – Jardim Flamboyant

Campinas – São Paulo

NÚMEROS DE PROFESSORES LECIONANDO EM 1996: 37

NÚMEROS DE FUNCIONÁRIOS, EM 1996: 15

NÚMEROS DE ALUNOS MATRICULADOS, EM 1996 NO ENSINO FUNDAMENTAL:
842

Avaliação do PMDE:

Não participa do programa, mas sabe sobre o PMDE.

Resultado Nº 4

ESCOLA MUNICIPAL 1º GRAU PROF. BENEVENUTO F. TORRES

Campinas-SP

Identificação

NOME: Rosângela Outeiro Costa.

IDADE: 34.

SEXO: feminino

TEMPO NO CARGO: 0

ESCOLARIDADE: superior completo

DATA DE RECEBIMENTO DO QUESTIONÁRIO: 10/04/97.

DATA DE POSTAGEM DO QUESTIONÁRIO: 19/04/97.

LOCAL: Rua José Carlos do A. Galvão, 270 – Jardim São José.

Campinas – São Paulo

NÚMEROS DE PROFESSORES LECIONANDO EM 1996: 39

NÚMEROS DE FUNCIONÁRIOS, EM 1996: 14

NÚMEROS DE ALUNOS MATRICULADOS, EM 1996 NO ENSINO FUNDAMENTAL:
968

Avaliação do PMDE:

Não participa, mas conhece o Programa e sugere a aplicação dos recursos de acordo com as necessidades e com a realidade de cada Unidade Educacional, de maneira de que o dinheiro seja fornecido em maior número de parcelas socorrendo os pedidos da escola em um tempo suficiente e que, de fato, atenda-os.

Resultado Nº 5

ESCOLA ESTADUAL 1º GRAU FRANCISCO GLICÉRIO

Campinas-SP

Identificação

NOME: Antonio Parra Tardivo.

IDADE: 67.

SEXO: masculino.

TEMPO NO CARGO: 24

ESCOLARIDADE: superior completo

DATA DE RECEBIMENTO DO QUESTIONÁRIO: 09/04/97.

LOCAL: Av. Dr. Moraes Salles, 988 - Centro.

Campinas – São Paulo

NÚMEROS DE PROFESSORES LECIONANDO EM 1996: 150

NÚMEROS DE FUNCIONÁRIOS, EM 1996: 12

NÚMEROS DE ALUNOS MATRICULADOS, EM 1996 NO ENSINO FUNDAMENTAL:
975

Avaliação do PMDE:

A escola participa do PMDE e recebe os recursos financeiros na conta da Unidade Executora. Apenas a Secretaria Estadual de Educação promoveu a sua orientação, que incluía a documentação para cadastramento da Unidade Executora, formas de aplicação do recurso, processo de compras e contratação de serviços, prestação de contas e o objetivo do Programa. Sobre essas informações apresentou dúvidas e questionou também sobre o Projeto FDE (contratação de funcionários). Buscou auxílio junto à Secretaria Estadual de Educação e ao FDE.

A definição de prioridades ficou por conta do diretor, da equipe de direção, dos professores e da Unidade Executora. Já a realização da pesquisa de preços, compras e contratação de serviços e ainda a prestação de contas ficaram sob responsabilidade de funcionários da secretaria da escola, auxiliados por membros da Unidade Executora e membros da Associação de Pais e Mestres.

No ano de 1995, foi repassado para a escola cinco parcelas a partir do mês de agosto no total de R\$ 6.384,00; e no ano de 1996, nove parcelas a partir de fevereiro no total de R\$ 17.400,00. Estas últimas foram aplicadas em manutenção e conservação do prédio (R\$ 5.120,00), em projetos pedagógicos e mobiliário (R\$ 10.480,00), e no projeto FDE - contratação (R\$ 1.800,00).

A Unidade Executora prestou contas em 1996 no prazo estipulado. Porém teve problemas na contratação de serviços, pois há dificuldades em encontrar prestadores de serviço no tempo determinado e pelo preço correspondente. Caracterizou a execução do PMDE como complexa e notou a redução de envio de materiais ou recursos pela Prefeitura ou Secretaria Estadual da Educação.

Com o PMDE, afirma que a forma de administração da escola tornou-se mais participativa; o diretor, sobrecarregado; a escola adquiriu novas funções; e a maior autonomia levou a um maior atendimento das necessidades da escola.

O PMDE contribuiu ainda para a infra-estrutura do prédio-escolar, para melhores condições de aprendizagem dos alunos, para a obtenção de um número maior de material pedagógico e consumo, e ampliou a decisão da escola, e, com isso, atendeu as maiores prioridades. O planejamento anual da escola no ano de 1997, já considera os recursos enviados pelo Programa.

Resultado Nº 6

ESCOLA MUNICIPAL 1º GRAU PROF. SALVADOR BOVE Campinas-SP

Identificação

NOME: Hilza Maria P. de Lemos B.Peixoto.

IDADE: 43.

SEXO: feminino

TEMPO NO CARGO: 2.

ESCOLARIDADE: superior completo

DATA DE RECEBIMENTO DO QUESTIONÁRIO: 08/04/97.

DATA DE POSTAGEM DO QUESTIONÁRIO: 24/04/97.

LOCAL: Rua Alberto Degrande, s/n – Jardim N. Mercedes.

Campinas – São Paulo

NÚMEROS DE PROFESSORES LECIONANDO EM 1996: 6

NÚMEROS DE FUNCIONÁRIOS, EM 1996:2

NÚMEROS DE ALUNOS MATRICULADOS, EM 1996 NO ENSINO FUNDAMENTAL:
200

Avaliação do PMDE:

A escola participa do PMDE através da Unidade Executora. Recebeu as informações pela Secretaria Estadual de Educação e outros órgãos estaduais e não apresentou dúvidas. Para informações complementares recorreu a SEE e/ou a outra escola. Foram os professores, o diretor e a Unidade Executora, quem definiu as prioridades. O diretor ficou responsável pela pesquisa de preços, compras e contratação de serviços e pela prestação de contas auxiliado pelos funcionários da secretaria. A Unidade Executora, por sua vez, é atuante e executa de modo eficiente o PMDE. Assim, a escola teve autonomia para definir as prioridades e gastar os recursos recebidos, mas foi o Estado ou a Prefeitura quem determinou os itens e percentuais para a sua utilização.

Em 1995, recebeu uma parcela em outubro no valor de R\$1.400,00; em 1996, duas parcelas (março e novembro) no valor total de R\$ 2.910,00 (R\$1.610,00 em manutenção e conservação do prédio, R\$ 1.510,00 em aquisição de material didático-pedagógico ao aluno e R\$ 1190,00 em aquisição de outros materiais de consumo).

Como problemas do PMDE, falou sobre o atraso no repasse de recursos, sobre a dificuldade na contratação de serviços, sobre a restrição do uso do dinheiro em apenas alguns materiais de consumo e prestação de serviço, e por fim, sugere um maior número de parcelas para suprir as necessidades mais urgentes.

Na escola, o Programa atendeu parcialmente as maiores prioridades. O diretor ainda diz que todas as escolas precisam de um programa assim. Afirma que depois da primeira experiência , ficou mais fácil manejar o dinheiro (baixa a resistência pela a execução do programa) e o que se aprende pode ser aproveitado em outras inovações. A administração torna-se mais participativa, observa-se uma maior autonomia para a escola e um melhor atendimento a todos.

Fonte: NEPP. Pesquisa: Avaliação da Descentralização de Programas do MEC para o Ensino Fundamental (PMDE/PNAE/PAT/TV Escola) – Questionário para Diretores – Estabelecimentos Municipais e Estaduais de Ensino Fundamental, amostra nacional, Campinas, 1997.

Considerações finais sobre a análise dos questionários:

De acordo com o análise dessa amostra, as escolas que participam do Programa e possuem Unidade Executora receberam os recursos financeiros e informações. Nessas escolas o Programa atendeu as maiores necessidades, contribuiu para aumentar a autonomia da escola, a participação da administração escolar e o atendimento a todos, além de conceder maiores experiência no manejo de inovações desse tipo. As escolas sem uma Unidade executora tiveram maiores dificuldades e menos autonomia.

Como problemas ainda foram detectados o atraso no repasse de recursos, a dificuldade de contratação de serviços, a restrição do uso dos recursos para alguns

itens somente, a complexidade do Programa e, por último, a redução dos recursos enviados pela Prefeitura ou pela Secretaria Estadual de Educação.

As escolas que não participaram do PMDE ao menos conhecem suas propostas. Porém, essa é uma amostra pequena da qual não se pode afirmar qualquer porcentagem a respeito da realização do Programa.

TABELA 30. PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL (REPASSE ÀS ESCOLAS) – CAMPINAS:

PROCESSO	CGC	NOME DA CONVENIENTE	CONVÊNIO
23.033.010704/96-70	51.885.242/0001-40	PREFEITURA DE CAMPINAS	00002992
Aluno	Valor	Data publicação	ESCOLA
30.862	164.500,00	16/07/96.	47

FONTE: Relatório do NEPP:PMDE, RELAÇÃO DAS SECRETARIAS E PREFEITURAS CONVENIADAS-1996.

Ainda pela tabela 30, constatamos que 30.862 alunos em 47 escolas já estão sendo beneficiados pelo PMDE em Campinas, recebendo o valor de R\$164.500,00, no total.

5.8. SÍNTESE SOBRE O PMDE

O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino já nos seus primeiros anos de atuação vem trazendo resultados significativos, como a satisfação dos gestores escolares, a maior participação da comunidade e o atendimento de muitas necessidades antes deixadas à margem.

No entanto, ainda há muitas dificuldades que impedem o bom andamento do Programa que devem ser sanadas. É fundamental também voltar os esforços para a disseminação do PMDE naquelas escolas que ainda não participam. Feito isso, os recursos devem, de fato, priorizar o desenvolvimento e a manutenção do projeto pedagógico escolar e adequar as condições de estruturas das unidades.

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO:

A descentralização é importante para fornecer maior eficácia à prestação dos serviços públicos e maior participação popular, entretanto, devem haver coordenação de políticas e ações administrativas, analisando quais são as funções devem ser descentralizadas e quais devem permanecer centralizadas, visando o melhor atendimento das necessidades da comunidade local.

Como podemos concluir, a descentralização possui aspectos positivos, porém o processo deve ser acompanhado por um plano descentralizador elaborado pelo governo central com metas claras, contando com o apoio da população e da classe política (BORJA, 1986). O aumento da participação da sociedade no controle e na gestão dos serviços descentralizados também é de muita importância, porém, deve ser seguido por um determinado grau de institucionalização e de regulação jurídica. Além disso, é preciso haver maiores informações sobre os gastos e planejamento econômico do processo para a comunidade local e uma maior autonomia político-administrativa por parte dos órgãos descentralizados. As funções ainda devem ser bem definidas com certa regulação do governo e se faz necessário reformas estruturais e políticas de longo prazo.

Assim, não se pode colocar toda a responsabilidade sobre a descentralização, haja visto as limitações já apresentadas. Ao mesmo tempo, o processo é gradual, o que significa que não podemos julgar sua viabilidade conforme o volume de imediatas melhorias do serviço público. Os problemas enfrentados pelo setor público vão além da centralização de recursos e poderes. O modelo de desenvolvimento do país é colocado em jogo, exigindo mudanças mais profundas. A descentralização com certeza será uma delas.

Num país como o Brasil, o problema não é sempre a falta de recursos; mas, sim, muitas vezes, a falta de decisão política séria e eficiente. É necessário obrigar o Estado a cumprir suas mínimas obrigações e, por outro lado, construir uma forte sociedade civil, de forma organizada, capaz de controlar o Governo e reivindicar

seus interesses, e, dessa maneira, montar um projeto nacional em termos de ações educacionais com base igualitária, atendendo as necessidades da população e deixando transparente as políticas públicas. Somente assim, teremos a universalização da educação básica.

As conclusões do trabalho, logo, indicam avanços trazidos pelas descentralização de recursos e da gestão. No entanto, há obstáculos que limitam a eficácia do repasse e o atendimento dos seus objetivos, que devem ser analisados com cuidados e eliminados, a fim de aproveitar essas tendências descentralizadoras para pedir por mais democracia, equidade geográfica de desenvolvimento e maior confiança na capacidade da sociedade civil.

No que diz respeito da autonomização da unidade escolar, tem havido uma desconcentração das redes estaduais de ensino fundamental, significando um tipo de transferência de recursos e poder decisório para a direção das escolas, diminuindo o peso dos organismos e burocracias. Muitas vezes, inclui também a participação de professores e pais nas decisões.

É importante a aproximação entre administração e população, entre cultura e poder local, e a maior participação e eficiência nas escolas, priorizando a ampliação e a redistribuição dos recursos, a maior autonomia, a delimitação das prioridades, as avaliações, a definição de competência na administração e as políticas educacionais eficazes.

Em certa medida, os limites impostos ao processo de descentralização estão envolvidos com o fato que o país não conta com atores dotados de liderança e organização, faltando incentivos políticos. Dessa forma, o sucesso do processo dependerá em muito da continuidade das reformas e da capacidade de conquistar adesões.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta T. S. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas ?** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, número 31, junho, 1996.
- A EDUCAÇÃO BÁSICA É FUNDAMENTAL. Estatística do Ensino de Primeiro Grau no mundo, no Brasil e no Estado de São Paulo. São Paulo, 1992.
- BARRETO, Elba Siqueira de Sá. **O Ensino Fundamental na Confluência das Políticas Públicas em São Paulo**. USP: Tese de Doutorado em Sociologia, São Paulo, 1991.
- BARRETO, A.M.R.F.; GUSO, D.A.; SOBRINHO, A.; CADERMATORI, L.; DEMO, P.; TRAMONTIN, R.; BRAGA, R. **Sistema Educativo-Cultural: Uma visão prospectiva**. In: Políticas Sociais e Organização do Trabalho: Para a década de 90. Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas. Vol.4, IPEA/IPLAN. Brasília, março, 1990.
- BASTOS, Celso. **As futuras bases da descentralização**. In: Revista Brasileira de Estudos Políticos, UFMG (60/61), jan/jul, 1985.
- BIRRAQUE, Maria José. **Processo de Descentralização. Políticas Educacionais do Estados de São Paulo**. Unicamp: Tese de doutoramento em economia. São Paulo, 1991.
- BOISIER, Sergio. **Las relaciones entre descentralización y equidad**. In: Revista de la Cepal, vol. 46, abril, 1992.
- BOISIER, Sergio. **Crisis y alternativas en los procesos de regionalización**. In: Revista de la Cepal, vol. 52, abril, 1994.
- BORJA, Jordi; VALDES, Teresa; POZO, Hernan; MORALES, Eduardo. **Decentralizacion del Estado, movimiento social y gestion local**. ICI, FLASCO e CLASCO, Santiago, 1986.
- CAIDEN, Gerald. **Desafio ao Estado administrativo**. In: Revista de Administração Pública, vol. 15, out/dez, 1981.
- CARCIOFFI, Ricardo. **Decentralizacion y Financiamiento de la educación y la salud**. Santiago, 1995.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães. **Descentralização e Política Social**. In: Cadernos CEPAM, 1991.
- D'ARCY & ALCAZAR, Mariano Baena del . **Décentralisation en france et en Espagne**. Paris, 1986.
- DEMEC. Brasília – D.F., 1996.
- DRAIBE, Sônia Miriam. **As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e perspectivas**. In: Políticas Sociais e Organização do Trabalho: Para a década de 90. Prioridades e

Perspectivas de Políticas Públicas. Vol.4, IPEA/IPLAN. Brasília, março, 1990.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Reforma do Estado e descentralização: A Experiência recente da Política Brasileira de Ensino Fundamental.** Caderno de Pesquisa nº 37. NEPP-Unicamp. Campinas, 1998.

EDSTA, Björn. **Descentralização administrativa e política regional – uma experiência sueca.** In: Revista de Administração Pública, vol. 15, out/dez, 1981.

ENSAIO. **Avaliação e Políticas em Educação.** Rio de Janeiro, dezembro, 1993.

FAGNANI, E. **Política Social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92.** In: Economia e Sociedade, vol. 8. Campinas, junho, 1997.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. **Reforma do Estado.** In: Revista de Planejamento de Políticas Públicas. Brasília, setembro, 1995.

FISCHER, Tânia. **A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular.** In: Revista de Administração Pública, vol. 34, abr/jun, 1987.

FUNDAP/SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Descentralização e Reforma no Ensino Fundamental: Unindo forças para construir com sucesso uma escola de cara nova para São Paulo.** São Paulo, setembro, 1997.

LOBO, Thereza. **Descentralização – uma alternativa de mudança.** In: Revista de Administração Pública, vol. 22, jan/mar, 1988.

MEC/FNDE. **Relatório de Atividades.** Brasília – D.F., fevereiro, 1995.

POLO, José Carlos. **O FUNDEF e o Município - Artigo/Doutrina.** Brasília, março, 1998.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Relatório de Atividades(PMDE/KIT).** Campinas:[NEPP/UNICAMP], 1997.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Relatório: Transferências de Recursos e Financiamento-FNDE.** Campinas:[NEPP/UNICAMP],1997.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Relatório: Avaliação da SEF-PMDE.** Campinas:[NEPP/UNICAMP], 1997.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Relatório: Modelos de convênios e cartilha.** Campinas:[NEPP/UNICAMP],1997.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Relatório: Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil: saúde e educação fundamental-CEPAL.** Campinas:[NEPP/UNICAMP],1997.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE

CAMPINAS. **Pesquisa: Avaliação da Descentralização de Programas do MEC para o Ensino Fundamental (PMDE/PNAE/PAT/TV Escola) – Questionário para Diretores – Estabelecimentos Municipais e Estaduais de Ensino Fundamental – Amostra Nacional**, Campinas, 1997.

PETRILLI, Michael. **The Promises and Limits of decentralization in Education: Lessons from Chicago**, Chicago, 1997.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS PEDAGÓGICOS – RBEP. Brasília, jan-dez, 1995.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, Campinas, 1998.

SILVA, Maria Abadia da. **Construção do Ensino Público de 2º grau em Campinas – 1ª D.E.: 1980 – 1993**. Unicamp: Mestrado em Educação, Campinas, setembro, 1997.

SILVA, Paulo Vieira da. **Centralização: ainda uma variável conspícua na sociedade brasileira**. In: Revista de Administração Pública, vol. 21, abr/jun, 1987.

WILSON, Robert H. Development Policy and Decentralization in the United States. In: SILVA, Pedro Luiz & AFFONSO, Rui B. (org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. FUNDAP, São Paulo, 1995.

WOHLSTETLER, Priscila; MOHRMAN, Susan. **School – Based Management: Strategies for Success**, janeiro, 1993.