

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 362

Descentralização da Educação Básica: Lições da Experiência

José Amaral Sobrinho

JANEIRO DE 1995

330.908
I 59
TDI 362





O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS

Anna Maria Peliano

DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — CENDEC

Adroaldo Quintela Santos

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10.º andar

CEP 70.076-900

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA	
APLICADA	
CDTI/DBD	
TOMBO	
Nº	17189-2
DATA	23 / 01 / 95

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 17.º andar

CEP 20.020-010 — Rio de Janeiro — RJ

SUMÁRIO

- I. DESCENTRALIZAÇÃO COMO PROCESSO
- II. O QUE OCORRE NO SETOR EDUCAÇÃO
- III. ALGUMAS LIÇÕES

DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA:
LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA

José Amaral Sobrinho*

** Técnico da Diretoria de Projetos Especiais do IPEA.*

A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do PNUD (Projetos BRA 92/029 e BRA 91/016) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público — Gesep/BIRD.

I. DESCENTRALIZAÇÃO COMO PROCESSO

A descentralização tem-se mantido como uma das preocupações governamentais nos últimos anos. Ultimamente, em decorrência da reforma da Constituição, fala-se com mais insistência da reforma do Estado, da reengenharia das relações do Estado com a sociedade. Fala-se em Estado mínimo, ou então em Estado necessário, mas nas duas alternativas de um Estado menos executor e, em decorrência, de uma descentralização que chegue até os municípios, onde vivem os cidadãos.

Nessa perspectiva, o governo federal tem sido sempre colocado como o setor resistente a ceder o poder de decisão, e o município, como o setor que sempre esperou que se acreditasse em sua competência para concretizar os anseios da comunidade, para alavancar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos. Assim, qualquer movimento no sentido da descentralização deve partir do governo federal, detentor do poder.

Esta questão tem sido colocada com uma linearidade e simplicidade que não correspondem à realidade. Em primeiro lugar, parte-se do suposto que, ao se transferir o poder de decisão e a execução para uma instância inferior, no caso o município, a descentralização está feita, a reforma do Estado está feita, os serviços públicos entrarão em outro patamar de qualidade. Neste caso, basta a decisão do governo federal e do estadual e tudo se acerta. Compete a ele iniciar o processo. Em segundo lugar, pensa-se na descentralização como um jogo em que as regras estão bem definidas, os papéis definidos, permitindo-se o controle do processo e o puxar dos cordões quando os resultados não agradam.

Não se leva em conta que a situação econômica, social, política e cultural do país é extremamente diversificada, o que cria situações e contextos no nível regional e no local que levam a soluções diferenciadas para os problemas enfrentados, que nem sempre são as esperadas pelos defensores da descentralização.

Há problemas de natureza institucional, cultural, gerencial e social que tornam essa reengenharia um processo difícil e lento. A reforma do Estado não pode ser vista somente do ponto de vista de uma concessão por parte do governo central, mas também do ponto de vista de uma conquista por parte dos municípios. Os espaços precisam ser ocupados com competência e criatividade.

II. O QUE OCORRE NO SETOR EDUCAÇÃO

O setor educação é o setor mais descentralizado da área social. A participação do governo federal é mínima no ensino pré-escolar e no fundamental e pouco significativa em termos numéricos no ensino de segundo grau e no ensino superior. No ensino fundamental, estados e municípios já se encarregam de sua administração há décadas. No pré-escolar, os municípios participam de sua oferta, mesmo antes da Constituição de 1988 colocar esse nível de ensino como responsabilidade do setor público.

Cada estado tem seu Conselho Estadual de Educação e muitos municípios já criaram os seus. Estados e municípios definem suas estratégias, alocam os recursos, acom-

panham a execução orçamentária, definem os salários dos professores, arcam com as despesas correspondentes e ampliam suas respectivas redes de ensino.

A elaboração do Plano Decenal de Educação pelo Ministério da Educação e pelos estados e, principalmente, as versões municipais do referido plano permitem uma análise de situações que a descentralização enfrenta, mesmo no setor que iniciou o processo há várias décadas.

Esses problemas são de natureza cultural, gerencial, institucional e social.

II.1 PROBLEMAS CULTURAIS

O espaço institucional que os municípios detêm, por força da Constituição e da legislação, não tem sido ocupado com competência e de forma qualificada por força de comportamentos ou posturas que ainda persistem nos municípios.

O primeiro deles pode ser identificado como a "cultura da dependência". Durante décadas, com a forma centralizada das relações entre a União, os estados e os municípios, o Ministério da Educação definiu as políticas, os objetivos e as metas educacionais a serem cumpridas pelos estados e municípios sem consulta prévia. A centralização dos recursos na União, sua transferência negociada e a assistência técnica vinculada às áreas para as quais os recursos eram transferidos constituíam estratégias do governo federal para que estados e municípios seguissem os passos determinados pelo Ministério. O município, na ponta do sistema, foi mais afetado por este esquema, pois, além de depender da União, ainda tinha o estado em seu caminho.

Esse modelo de relações MEC/estados/municípios levou os municípios a uma postura de expectativa em relação a recursos e orientações do MEC e dos estados, sem espaço e vontade para trilhar caminhos próprios, criando uma dependência que, com o passar do tempo, cristalizou-se numa cultura, ao se firmar como um padrão de comportamento organizacional.

A análise dos planos decenais de educação para todos, elaborados pelos municípios, deixa clara a existência dessa cultura em grande número deles. Ela se manifesta na forma de apresentar e analisar os problemas e desafios da educação no município. Os problemas e desafios são vistos como resultado da inoperância do Ministério da Educação, da falta de transferência de recursos, da ausência das secretarias de Educação. Em nenhum momento nos planos esses municípios assumem parcela de responsabilidade pela situação existente e pelos problemas identificados.

Embora o sucesso do sistema educacional e da escola dependa, em parte, de situações externas de natureza econômica e social (pobreza, migração, dificuldades de comunicação, etc.), muitos municípios ainda não se colocaram como objeto de análise, ainda não analisaram como estão gerindo o sistema de ensino e a escola e as alternativas que estão ao seu alcance para melhorá-los.

Como consequência dessa postura, o sucesso do plano decenal no município passa a depender do Ministério da Educação, da Secretaria Estadual de Educação, das parcerias com outras instituições e, principalmente, dos recursos que essas instâncias possam prover. Alguns planos chegam a colocar como seu principal objetivo, até o ano 2003, angariar recursos da União e dos estados e de outras organizações para a execução do conjunto de atividades propostas. Outros colocam como objetivo a alocação em educação dos 25% da receita de impostos, conforme previsto na Constituição, ou seja, o objetivo do plano é o cumprimento do preceito constitucional.

Outro aspecto marcante na análise dos planos é a valorização do discurso e o desprezo pelo quantitativo. *É a cultura do incomparável, do incomensurável.* Em educação não se compara, não se mede, mas se propõe.

Ela se manifesta em várias partes do plano. Em primeiro lugar, na ausência de dados e de indicadores que dimensionem os problemas e desafios do sistema educacional no município, que sinalizem o quanto mudar na situação identificada, o quanto se aproximar de uma situação desejada.

Em segundo lugar, na ausência de definição clara sobre o que fazer, quando fazer, como fazer e com quem fazer. Faz-se uma grande confusão entre objetivos, metas, estratégias. Não há consistência entre objetivos e metas e entre estes e o diagnóstico. Não há perspectiva de execução no tempo.

Em terceiro lugar, na total ausência de informações sobre recursos financeiros. As metas são propostas, mas não se sabe quanto custa seu alcance. Não há uma contabilidade de custos na área de educação. Não se sabe quanto custa, não há registros, não há estudos sobre o impacto da alocação dos recursos em qualquer dos componentes educacionais. Não se sabe o impacto no orçamento se se eleva em x% a taxa de escolarização. Não se sabe o impacto do aumento do salário do professor no rendimento escolar e na eficiência do sistema. Não se sabe o resultado dos cursos de treinamento na melhoria da qualidade e da eficiência do ensino. Como não se sabe onde alocar os recursos, também não há espaço para critérios.

Como a educação é importante em qualquer sociedade — e sobre isto não há questionamento —, o que se espera é que os recursos sejam alocados sempre em maior quantidade e sem muitas perguntas. Quando se indaga sobre critérios, sobre indicadores, sobre prioridades, o argumento é quase sempre o mesmo: a educação é muito importante, tem suas especificidades, é diferente de qualquer outro setor, não pode ser quantificada, não pode ser comparada, é um investimento de que nenhuma sociedade pode prescindir.

Esta postura é reforçada pelo fato de muitos administradores municipais de educação não terem acesso à elaboração do orçamento da educação no município, nem de sua execução. Tudo fica nas mãos do secretário da Fazenda e do prefeito. Faz-se o que se pode e de acordo com a liberação dos recursos. É digno de nota o fato de que, em muitos planos, uma das estratégias previstas é

a de que o município cumpra o preceito constitucional de aplicar os 25% de sua receita de impostos, como já se comentou.

Outro traço cultural significativo é a repetição, a mesmice, ou seja, a "cultura da repetição". As análises apresentadas são sempre as mesmas; os problemas, analisados sob o mesmo ângulo; as propostas, sempre as mesmas; as queixas, sempre as mesmas; e as deficiências, em geral, sempre as mesmas. Além da estrutura da análise ser a mesma, o discurso também é extraordinariamente idêntico. Constatou-se, inclusive, a existência de planos idênticos, ou seja, com o mesmo diagnóstico, os mesmos objetivos, as mesmas metas, apresentados por municípios diferentes.

Com as diversidades regionais e inter-regionais que o país apresenta em termos econômicos, sociais e culturais, e pelo nível diferenciado de desenvolvimento dos sistemas de ensino, era de se esperar maior diversidade de propostas, criatividade no enfrentamento dos problemas, estratégias diferenciadas, inovações nos métodos e procedimentos.

Essa homogeneidade constatada está no contrapé da descentralização, da autonomia do município. Na prática, os municípios se contradizem, pois brigam por autonomia, por independência, mas não propõem nada diferente. Homogeneidade não combina com descentralização e autonomia.

Essa cultura da repetição sinaliza que muitos municípios não se conscientizaram ainda do espaço que têm na gestão do sistema educacional. Pensam e agem como se estivessem engessados, como se a inovação fosse proibida, como se o pensar de forma diferente implicasse desvio de conduta. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1971, não é cerceadora: oferece espaços para inovações, para propostas diferenciadas.

Outro elemento da cultura educacional identificada em muitos dos planos analisados é a preocupação quase exclusiva com os meios, com o periférico, e não com os fins, com o essencial. Essa postura pode ser chamada de "cultura do periférico". Questiona-se a qualidade do ensino, a ineficiência do sistema educacional, mas não se fala da escola, dos processos que dentro dela ocorrem, não se fala do aluno. O aluno é visto sempre na ótica do causador da ineficiência do sistema, pois não é bem alimentado, não tem saúde, repete o ano e abandona a escola.

Os problemas educacionais são sempre vistos sob a ótica dos fatores exógenos. A culpa é da migração, da crise econômica, da falta de transferência de recursos estaduais e federais, da precariedade dos transportes e até dos alunos. Poucos planos se aventuram a abordar os problemas curriculares, os métodos de ensino, os processos didáticos, a avaliação do rendimento escolar.

Há ainda a "cultura do improvisado". As questões educacionais são tratadas no susto das demandas, da comunidade, do estado ou do Ministério da Educação, como condição para o recebimento de recursos. Não há previsão organizada

do que fazer, quando fazer, onde fazer e com que recursos fazer. Há vagas idéias, vagas propostas, relações de causa e efeito não comprovadas.

Em resumo, não há planejamento como instrumento de ordenamento, de organização, de previsão, de adequação dos fins e dos meios, de superação das situações indesejadas. O improviso e o planejamento são lados de uma mesma moeda. O improviso grassa na ausência do planejamento e é terreno fértil para o clientelismo. Por sua vez, o planejamento pode garantir critérios, ordenamento de prioridades e escalonamento de metas.

Dependência, repetição, ausência de parâmetros e indicadores, fuga do essencial e improviso são comportamentos que, no seu conjunto, acabam por sinalizar uma situação de incompetência coletiva no trato da educação e de descaso com o cidadão, com a criança que procura e depende da escola.

II.2 PROBLEMAS GERENCIAIS

A precária capacidade gerencial dos municípios na área da educação impede, também, a ocupação do espaço institucional, e se mostra de várias maneiras.

A primeira é a ausência de dados e de indicadores para dimensionar e analisar o sistema educacional no município. De maneira geral, os dados educacionais que fundamentam as decisões nos municípios retratam apenas alguns aspectos da realidade educacional, e deixam de lado outros de grande importância. A gestão de um sistema de ensino, a definição de objetivos e metas, a definição de estratégias requerem uma base mínima e permanente de dados estatísticos, demográficos, de cobertura e de eficiência do sistema de ensino que permita o conhecimento do seu funcionamento, do patamar de que se parte para seu desenvolvimento e do patamar a alcançar em um determinado período.

Essa base de dados não pode se referir unicamente à rede municipal de educação. Deve abarcar toda a rede de ensino existente no município, pois sem este referencial maior é difícil para o município determinar a dimensão de sua ação, bem como definir em que base se dará a colaboração do município com as secretarias estaduais de Educação e com outras entidades públicas ou não-governamentais.

A segunda é o desconhecimento do processo ensino-aprendizagem, da interdependência que existe entre os vários componentes do sistema educacional. Há uma tendência a se considerar cumprido o dever público de prover educação quando se garante a escola, designa-se o professor, fornece-se a merenda escolar e entrega-se o livro didático.

Na realidade não se sabe qual a relação dos componentes educacionais com a qualidade do ensino e a eficiência do sistema. As ações propostas se referem a livro didático, a treinamento e reciclagem de professores, a construção e reforma de prédios, a aquisição de material de consumo e permanente, a merenda escolar, a transporte escolar. Espera-se que a conjunção de todos estes

componentes leve a um ensino de qualidade. Ter a escola e os insumos torna-se o objetivo maior. Isso já permite a sensação do dever cumprido.

A forma como os conteúdos são transmitidos, as relações estabelecidas dentro da sala de aula entre professores e alunos, os valores que perpassam essas relações, a integração dos conteúdos, o tempo dedicado à aprendizagem passam ao largo dos planos e das preocupações. O que vale é atuar sobre os componentes do sistema.

A eficiência e a qualidade do ensino não se dão no atacado, mas no varejo de cada escola. Elas se viabilizam pela ocorrência simultânea e coordenada de um conjunto de ações. Assim, a existência da sala de aula, do professor, do aluno, do livro didático, da merenda escolar, do currículo, da biblioteca por si só não garantem um ensino eficiente e de qualidade. Há uma complexa relação entre todos esses componentes educacionais entre si e com outros fatores como liderança da direção da escola, nível de envolvimento e grau de satisfação dos professores, nível de participação das famílias, organização do espaço e do tempo escolar, etc.

Constata-se, muitas vezes, uma excessiva simplificação dos problemas educacionais e de suas causas, quando, na realidade, sua superação depende do tratamento adequado de um conjunto de fatores ou variáveis.

É necessário avançar no conhecimento do que se passa dentro de sala de aula, pela análise de inovações positivas, de depoimentos e de contínua observação e registro de experiências bem-sucedidas.

A terceira é o desconhecimento dos espaços institucionais, garantidos pela legislação educacional e pela Constituição. Muitas vezes as secretarias municipais de Educação sentem seu campo de atuação reduzido por uma equivocada interpretação do que pode ou não pode ser feito.

Assim, por exemplo, é comum os municípios justificarem as altas taxas de abandono escolar e de repetência como decorrência do envolvimento das crianças em atividades agrícolas no período de colheita. Ocorre que a lei não proíbe que o calendário escolar seja modificado em função dessa realidade com a qual a clientela escolar convive. A lei define o número de dias letivos a serem cumpridos, mas não as datas de seu início e término.

Do mesmo modo, a lei estabelece o núcleo comum do currículo, mas não determina a forma como esse núcleo comum deve ser tratado em cada escola e dentro de cada sala de aula. Um estudo recente sobre escolas eficazes (Unicef/Cenpec) mostra que muitas inovações podem ser introduzidas nas escolas, na sua gestão, na organização de conteúdos, sem que a legislação seja descumprida.

A legislação educacional em vigor (Lei 5.692/71) define os contornos do sistema educacional, o que é básico, o que é comum, e deixa aos sistemas estaduais e municipais de educação espaço para criatividade, para inovações.

Há muito espaço para criatividade no âmbito da legislação em vigor. O que é necessário é romper com padrões e formas de organização que não permitem o avanço do sistema de ensino.

A quarta é o desconhecimento do processo orçamentário. Na maioria dos municípios brasileiros, as secretarias ou órgãos municipais de Educação não participam da elaboração do orçamento da área. Não são consultados sobre as necessidades de recursos para o cumprimento de metas estabelecidas para o setor educação. Não são consultadas também sobre a execução do orçamento, sobre a liberação dos recursos.

De um lado, essa realidade se prende ao fato de que o controle da arrecadação e da alocação dos recursos no município fica no circuito prefeito/secretário da Fazenda. Os outros setores da administração municipal ficam fora desse círculo. Por outro lado, também o desconhecimento do processo orçamentário, da estrutura, dos custos de prover o ensino, do custo/aluno, do custo de pessoal não habilitam o setor educação a participar desse processo.

Essa situação reflete, também, uma certa relutância do pessoal ligado à educação em trabalhar com números, com indicadores, com custos, etc. Deixam as tarefas que envolvem números para outros e acabam sendo alijados do processo, em grande parte pelo desconhecimento de seu funcionamento, de seus limites, das normas que o regem.

A quinta é a ausência de organização e de sistematização de processos, decorrente do imediatismo da gestão. Não há nada escrito, não há nada padronizado, não há nada organizado. As pessoas que estão a cargo de certos setores estabelecem os processos; quando deixam as secretarias, levam junto a experiência. Não transmitem suas experiências nem as registram. Assim, cada administração que se inicia deve redefinir processos, mecanismos, caminhos.

A precariedade da base de dados estatísticos, já levantada como um dos principais desafios, tem como uma das causas essa ausência de sistematização, de organização, de padronização. Não é difícil, no nível de um município, organizar uma boa base de dados. O que é preciso é organização para que isto ocorra de forma ordenada e sistemática.

II.3 PROBLEMAS INSTITUCIONAIS

Há situações de natureza institucional que tornam difícil a adequada organização da educação no município.

A primeira refere-se à escassa participação do cidadão e das secretarias municipais de Educação ou órgão congênere na administração da educação. Há uma centralização de todas as decisões e das informações na figura do prefeito. Em grande número de municípios o prefeito não se vê na obrigação de prestar informações de seus atos, de justificar suas decisões. O mandato que lhe foi conferido pelo voto é entendido como a concessão do direito de dirigir a prefeitura da forma como melhor lhe aprouver. Assim, o pessoal ligado à educação

não participa do processo orçamentário, não sabe quanto dispõe o setor para aplicação, quais são as prioridades e quando essas prioridades serão atendidas e de que forma serão atendidas.

Com a escassa mobilização da sociedade brasileira, com uma cidadania precária, não há acompanhamento do que se faz, não há cobrança.

A segunda refere-se à questão da descontinuidade administrativa. Não há consciência da distinção que se deve fazer entre município e governo municipal. O município sempre estará lá, com sua Lei Orgânica, com seu patrimônio, com seus cidadãos, e o governo municipal, a equipe que administra o município, muda a cada quatro anos. Na ausência dessa consciência, tudo se faz em função de uma administração. Não se pensa a médio e longo prazos.

Por ocasião da mudança de administração, não se procura saber o que vem sendo feito, o que pode ter continuidade, o que deve ser aprofundado. Programas e projetos em andamento entram em compasso de espera ou são desativados. Geralmente desativa-se o que há de novo e recomeça-se tudo novamente por força de *slogans* como "governo em novas mãos"; "nova administração", etc. Novos objetivos, metas e estratégias são definidos, num eterno recomeçar, como se a mudança de uma administração mudasse os problemas que os municípios enfrentam.

A ausência de dados sistematizados, de séries históricas de dados estatísticos em grande parte dos municípios, sinaliza nessa direção. Não há preocupação com o que foi feito, com se a situação tem melhorado ou piorado, mas apenas com o hoje, com os dados atuais — quando estão disponíveis.

A terceira refere-se à ausência de integração entre estados e municípios no provimento do ensino fundamental no território do município. Existem, no município, uma rede estadual e uma rede municipal, além da rede particular. Como as três redes atendem à mesma clientela, instala-se a concorrência e a desorganização. Cada esfera de poder instala sua rede de acordo com suas políticas, seus critérios, sem que haja planejamento, sem que haja racionalização no uso dos recursos.

A ocupação dos espaços se processa por força da pressão da população, de recuos ou avanços estratégicos, da disponibilidade de recursos humanos e financeiros. O resultado é um ensino público de baixa qualidade, porém diferenciada, com a rede municipal sempre em situação mais precária que a rede estadual (exceto nas grandes capitais e em municípios de médio porte).

II.4 PROBLEMAS SOCIAIS

A descentralização é vista como o instrumento capaz de levar solução rápida e eficiente aos problemas pela proximidade do gestor. Ocorre que o contexto econômico e social afeta a educação de forma marcante, e as soluções fogem do controle do gestor local.

A análise dos planos decenais municipais de educação permitiu identificar algumas situações cujo equacionamento não depende da descentralização, pois fogem da área de atuação do setor educação e, muitas vezes, não dependem do prefeito.

A primeira, e extremamente marcante, é o pouco significado que a educação tem junto à população dos pequenos e pobres municípios do interior. Frente às oportunidades de emprego na localidade, ser analfabeto ou ter o segundo grau pouca diferença faz. O salário é o mesmo. A educação não garante a mobilidade social do indivíduo, não lhe dá nenhum privilégio.

Muitos planos afirmaram, com muita ênfase, que o principal desafio do município na área educacional é o de conscientizar as famílias sobre a importância da educação de seus filhos, sobre a necessidade de matricular seus filhos e de acompanhar sua frequência e seu desempenho na escola.

Tem-se aqui a situação de que a escola, por si só, não garante a matrícula e a permanência. O analfabetismo ou a pouca instrução são resultado, não da falta de escolas, mas da opção da família.

A segunda situação, relacionada à primeira, é a situação econômica precária de grande parcela da população que vive nos pequenos municípios. Essa situação de precariedade leva a que a educação não constitua uma prioridade dos indivíduos; o principal é a sua sobrevivência diária. O indivíduo — ou a família — em situação de miséria tem o horizonte limitado. Não pensa na próxima semana, no próximo mês, ou nos próximos oito anos, que é quanto dura o ensino fundamental.

Como na primeira situação, a existência da escola não garante a frequência do aluno, a não ser que nela seja oferecida a merenda escolar.

A terceira situação é a resistência da família diante da perspectiva de o filho deixar a casa para ir para um centro maior ou para a sede do município. Completar o ensino fundamental nas pequenas cidades ou distritos do interior significa ter de deixar a família para cursar o segundo grau em centros maiores. Isto implica a perda de um elemento na luta pela sobrevivência. Assim, frequentar as quatro primeiras séries, ou frequentar a escola por quatro ou cinco anos, é suficiente para aprender a ler e a escrever o nome, o que é considerado necessário para a sobrevivência.

III. ALGUMAS LIÇÕES

A experiência adquirida pelo setor educacional na gestão descentralizada dos sistemas de ensino mostra claramente que a descentralização é um processo lento, que não ocorre apenas pelo apertar de um botão ou pela decisão do governo federal ou do estadual. A decisão de transferir responsabilidades e recursos deve corresponder uma decisão, nos níveis mais baixos da hierarquia, de ocupar, de forma qualificada, os espaços abertos, e, porque não, também de forma descentralizada.

Essa ocupação qualificada dos espaços requer uma mudança de comportamentos na ponta do sistema (independência, criatividade, foco no essencial, planejamento), a construção de competência gerencial (sistema de informações, conhecimento do processo ensino-aprendizagem, novos métodos de gestão, conhecimento dos espaços institucionais; conhecimento do processo orçamentário; organização e sistematização de processos), o equacionamento de problemas institucionais (parceria estado/município, visão de município e não de governo, descentralização no nível do município) e muita sensibilidade para os problemas econômicos e sociais.

Neste contexto, não basta o governo federal ou o estadual retirarem-se para que os espaços sejam ocupados de forma qualificada pelos municípios. A qualificação da atuação do município passa, com certeza, pela construção de uma parceria entre estados e municípios, pois os desafios gerenciais, institucionais e culturais afetam de maneira mais direta o ensino pré-escolar e o fundamental, sob responsabilidade destas instâncias de governo.

A parceria estados/municípios é o caminho para o desenvolvimento da competência gerencial, institucional e para a mudança de alguns padrões de comportamento. Sem essa mudança, o padrão de oferta dos serviços educacionais continuará baixo, precário e de qualidade inaceitável.

Embora os desafios abordados no texto se refiram ao município, é necessário também uma mudança de perspectiva nos escalões centrais, pois os problemas de natureza comportamental, gerencial e institucional não são prerrogativas dos municípios.

Sem que essas situações sejam equacionadas, sejam vistas como um processo, sempre aparecerão aqueles que dirão que a descentralização não tem levado a uma melhoria dos serviços e que, portanto, não é tão melhor que a centralização.