



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

[eccos@uninove.br](mailto:eccos@uninove.br)

Universidade Nove de Julho

Brasil

Rorato Sagrillo, Daniele; Zientarski, Clarice; Menezes Pereira, Sueli  
A descentralização da gestão: das políticas educacionais às práticas escolares  
EccoS Revista Científica, núm. 29, septiembre-diciembre, 2012, pp. 63-80  
Universidade Nove de Julho  
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71524734004>

- ▶ [Como citar este artigo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Mais artigos](#)
- ▶ [Home da revista no Redalyc](#)

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO: DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS ÀS PRÁTICAS ESCOLARES

THE MANAGEMENT DECENTRALIZATION: FROM EDUCATIONAL  
POLICIES TO SCHOOL PRACTICES

**Daniele Rorato Sagrillo**

Doutoranda em Educação UFSM/ Professora da Rede Pública. Participante do Grupo de Pesquisa  
GEPGE/UFSM.  
[danielesagrillo@yahoo.com.br](mailto:danielesagrillo@yahoo.com.br)

**Clarice Zientarski**

Doutoranda em Educação UFSM; Consultora MEC/ SECADI/UNESCO. Professora Faculdade JK –  
UFSM.  
[claricezientarski@yahoo.com.br](mailto:claricezientarski@yahoo.com.br)

**Sueli Menezes Pereira**

Doutora em Educação Professora Coordenadora do Grupo de Pesquisa GEPGE/UFSM.  
[suelice@ufsm.br](mailto:suelice@ufsm.br)

**RESUMO:** Neste trabalho analisa-se como a escola conduz o processo de criação e sustentação de um espaço favorável à descentralização de poder e à participação plena da comunidade escolar no processo de gestão, buscando as interfaces presentes entre as políticas educacionais em nível macro e a sua efetivação nas práticas escolares. Utilizam-se como fonte de análise o Projeto Político Pedagógico, o Regimento Escolar e entrevistas com dez professores da Rede Pública Municipal/RS. No estudo indicamos que a temática em discussão é tratada como concessão e não como direito, impossibilitando a comunidade de fazer valer suas ideias e definir os rumos da gestão. Demonstramos um posicionamento distanciado de uma proposta coletiva e descentralizada de trabalho, considerando sua divisão entre uma equipe que “pensa” e o conjunto que executa. Isso reforça a necessidade da construção de um trabalho coletivo, crítico e contextualizado no enfrentamento de mudanças substanciais da organização escolar.

**PALAVRAS-CHAVE:** Descentralização. Gestão escolar. Participação.

**ABSTRACT:** In this work we analyze how the school leads the creation and sustaining process of a favorable place to the power decentralization and to the full participation of the school community in the management process, looking for the connections present between the educational policies in macro level and its effectiveness in the school practices. It was used as the analysis source, the Political Pedagogical Project, the School Regiment and interviews with ten teachers of the Municipal Public Network /RS. In the study we indicate that the theme in discussion is treated as concession and not as right,

making impossible the community to assert their ideas and define the management direction. We demonstrate a farther position from a collective and decentralized purpose of work, considering the work division between a group that 'thinks' and the group that performs. This reinforces the need of building a collective, critical and centralized work in the face of substantial changes in the school organization.

**KEY WORDS:** Decentralization. Participation. School management.

## 1 Introdução

Neste trabalho temos como propósito analisar como a escola conduz o processo de criação e sustentação de um espaço favorável à descentralização de poder e à participação plena. Temos como foco de investigação, as ações de gestão desenvolvidas pelos professores que atuam na equipe diretiva de uma Escola da rede Municipal de Ensino de Santa Maria/RS, relacionadas à construção da participação em seus diferentes níveis de manifestações. A participação é uma alternativa concreta que a comunidade escolar dispõe para a democratização das decisões da escola, considerando as deliberações da LDB/96 que encaminham para os sistemas de ensino as normas para a gestão democrática, no sentido de que a gestão das escolas se efetive por meio de processos coletivos, envolvendo a participação da comunidade local e escolar na tomada de decisões.

Para tanto, exige que princípios como autonomia, democratização, participação e qualidade, sejam debatidos coletivamente, para maior legitimidade e concretude no cotidiano escolar (BRASIL-CONAE, 2010). Pensar a descentralização de poder nas ações/decisões administrativo-pedagógicas da escola requer superar a tradicional prática de gestão com o intuito de romper com a administração centralizada/autoritária. Dessa forma a ampla participação, assegura a transparência das decisões e fortalece a construção do trabalho coletivo.

A opção metodológica constituiu-se em uma pesquisa qualitativa, valendo-se de um estudo de caso, pois, esta modalidade “[...] não se limita a descrever fatos, acontecimentos ou histórias, mas tenta analisar a interação que existe entre eles, bem como a sua importância no contexto de estudo [...]” (BOGDAN; BIKLEN, 1999, p. 91). Para Triviños (1992), este tipo de pesquisa permite extrair dados que possibilitem uma visão contextualizada da realidade na qual são consideradas as contradições, re-

lações e dimensões do tema em estudo. Utiliza-se como fonte de análise o Projeto Político Pedagógico (PPP) e o Regimento Escolar (RE) da escola em pauta, assim como entrevistas com dez professores integrantes da Equipe Diretiva.

Busca-se, assim, compreender as interfaces que se fazem presentes, entre as políticas educacionais em nível macro e a sua efetivação no cotidiano das práticas de gestão, considerando que a escola é um lugar privilegiado do diálogo e do desenvolvimento crítico das consciências (PARO, 2007), ainda que limite, em parte, a capacidade de sua comunidade constituir-se democraticamente. Neste aspecto a participação representa um importante desafio para as políticas educacionais como aprendizado da cidadania plena.

## 2 Políticas educacionais: a descentralização em foco

As políticas educacionais descentralizadas se apresentam em conformidade com o Estado (neo)liberal, globalizado que, conforme Gómez (2000), apresenta duas faces bem definidas: um sentido social, a partir dos anos 1960, possibilitada pelas novas tecnologias de informação e comunicação e um sentido econômico que surge nos anos 1980, a partir de uma nova organização social e pelas transformações do mundo da produção, pela qual, afirma-se a constituição de uma economia mundial sem fronteiras pela globalização dos mercados enfraquecendo os Estados nacionais.

A descentralização representa uma das orientações mais adotadas pelas políticas educacionais a partir dos anos 1980 e 1990, fase em que o mercado se transnacionalizou e o capital foi rompendo as barreiras reguladoras dos Estados nacionais, perdendo força o modelo de estado keynesiano, período este representado por intensas reformas políticas e econômicas no contexto brasileiro, que se deslocam desde a da redemocratização política ao processo de transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais e a subordinação crescente da economia brasileira aos fluxos internacionais de capitais (FILGUEIRAS, 2006).

Neste enfoque, o sistema capitalista (neo)liberal apresenta como esfera da liberdade o descomprometimento do Estado com a sociedade, em nome de um maior espaço que assume duas formas principais relaciona-

das: por um lado à minimização para o público e, por outro, a ampliação para o setor privado o que, de acordo com Wood:

[...] pode designar a própria multiplicidade contra as coerções do Estado e da economia capitalista; ou, o que é mais comum, ele pode englobar a ‘economia’ numa esfera maior de instituições e relações não-estatais. Nos dois casos, a ênfase está na pluralidade das relações e práticas sociais, entre as quais a economia capitalista é apenas uma entre muitas. (WOOD, 2003, p. 208).

Ao mesmo tempo em que ocorre a globalização capitalista, tida como um processo civilizatório (IANNI, 1999), a globalização do mundo do trabalho acontece de forma acelerada, pelo qual o mesmo assume outro significado no âmbito da estrutura global, alicerçado na nova divisão internacional do trabalho e na produção e dinamização do mercado mundial.

Nesse quadro, as reformas educacionais, ocorrem sob pressão dos diagnósticos, receituários e documentos, utilizados como modelos por governos influenciados por órgãos multilaterais de financiamento, como o BM<sup>1</sup>, o BID<sup>2</sup>, o BIRD<sup>3</sup> e de outras instituições voltadas para a cooperação técnica, como o UNESCO<sup>4</sup>, a OCDE<sup>5</sup>, o UNICEF<sup>6</sup>, o PNUD<sup>7</sup> entre outras (SOUZA; FARIA, 2004).

Nas propostas destes organismos, apesar de distintos em termos de suas prioridades e focos, confirma-se a defesa da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração economicista e (neo)liberal, em que pesem, também, as diferentes formas que a descentralização assume na educação, tais como a municipalização e a regionalização (SOUZA; FARIA, 2004).

Esta prática, entretanto, revela-se contraditória, visto que o poder local tem-se constituído, por um lado, em um processo de descentralização de poder e, por outro, este mesmo espaço garante o individualismo privatista e anti-Estado, características inerentes ao próprio modelo (neo) liberal. Desta forma, “La descentralización, la evaluación, la autonomía,

comenzaron a ser considerados como fines en sí mismos y no instrumentos para resolver los verdaderos problemas que tenemos en la educación: los de La calidad, la desigualdad, la fragmentación.”<sup>8</sup> (TEDESCO, 2010, p. 19-20).

Neste sentido, comprehende-se que a descentralização é uma política instrumental e não um fim em si mesmo e o êxito deste processo só é avaliável através de seus resultados no confronto com os objetivos propostos de uma realidade dada. Assim, a descentralização tomada como modelo político-administrativo é concebida como a redistribuição de poder entre instâncias governamentais, entre poderes estatais, “[...] entre o Estado e a sociedade – redistribuição de competências, de recursos, de encargos originários dos organismos centrais, o que implica em uma redivisão do trabalho entre diferentes instâncias do sistema.” (PEREIRA, 2007, p. 17).

Como consequência, estabelece-se a possibilidade da participação da comunidade nas instituições. Esta condição, por outro lado não assegura que a sociedade assuma a condução do processo, pois, sublinhamos com Bianchetti (1999, p. 27), que: a proposta (neo)liberal, convertendo-se no “[...] fundamento de uma nova ordem internacional reformulada a partir das novas condições do desenvolvimento da ciência e da tecnologia [...]” passa a ser a concepção dominante na sociedade e, naturalmente, no cotidiano escolar.

Em relação ao Brasil, a partir da segunda metade da década de 1980, com a proposta da abertura política, inicia-se um período de pequenos avanços democráticos para a sociedade e para a educação pública, cuja culminância se dá com a promulgação da Constituição Federal de 1988 pela qual fica assegurada a gratuidade em todos os níveis de ensino, reafirmando o caráter público da educação.

Identifica-se nesta ação, um impulso ao que já estava sendo pleiteado pela sociedade brasileira durante anos, inserido por meio de reformas educacionais que estão postas como instrumentos que objetivam promover o desenvolvimento econômico e as mudanças nos padrões culturais, em face de uma finalidade de “[...] solidariedade nacional [...]” (POPKEWITZ, 1997, p. 21).

Sob este enfoque, as reformas educacionais, dentre elas, a política de descentralização, ao invés de propiciarem a democracia, acabam tornando-se restritivas à participação, como um “[...] objeto das relações sociais [...]”

(POPKEWITZ, 1997, p. 259). A descentralização incorpora nesta ótica, os pressupostos do individualismo na política de organização social, e “[...] assim como a sociedade depende da estipulação de contratos sociais, a organização social deve apoiar os processos pelos quais os indivíduos têm a oportunidade de se engajarem em tomadas de decisão adequadas.” (POPKEWITZ, 1997, p. 164). Essas considerações confirmam o alerta do autor de que a descentralização, neste contexto, é apenas um instrumento, uma ferramenta que pode ser utilizada para os mais diferentes fins. Em relação à educação, a problemática da descentralização da gestão está envolta em conflitos, devido à pequena ou quase inexistente participação dos sujeitos na escola ou nos processos de decisões políticas.

Neste prisma, analisar a gestão da educação seja ela desenvolvida na escola, nos sistemas, ou sob a ótica das instâncias do poder institucionalizado, “[...] implica em refletir sobre as políticas públicas educacionais. Isto porque há uma ligação muito forte entre elas [...]”, tendo em vista que “[...] a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas [...]” (BORDIGNON; GRACINDO, 2004, p. 147).

### **3 A descentralização da gestão nas escolas públicas sob a égide do (neo)liberalismo**

As mudanças na política educacional brasileira, ao trazerem à pauta princípios como os da descentralização, da democratização e da participação têm justificado novos arranjos e um reordenamento das estruturas e funcionamento dos sistemas de ensino e das instituições educativas. Neste contexto, a ideia de descentralização, que sempre foi identificada com anseios por maior participação nas decisões e, portanto, com práticas democráticas, foi ressignificada (AZEVEDO, 2001).

A descentralização deixa de ser o princípio defendido pelos sujeitos em luta por melhores condições para a escola pública e passa a ser solapada pelas instituições internacionais de financiamento, como o Banco Mundial para a implantação das reformas educacionais que ele julga necessárias. Neste aspecto, entre as prioridades e estratégias do Banco Mundial, desta-

ca-se o fato de que ele “[...] postula menos burocracia estatal na educação e mais flexibilidade local [...]” (LAUGLO, 1997, p. 23).

Carnoy e Castro (1997) sublinham que na concepção de reformas educacionais, em que a descentralização é a principal ferramenta, três são os objetivos principais: a) redução de custos do governo nacional com a educação; b) produção de uma política educacional voltada à organização de uma forma mais eficaz do aproveitamento escolar, com a produção do capital humano; c) busca da diminuição da desigualdade na distribuição da qualidade de ensino.

Assim, conforme os preceitos (neo)liberais, defendidos pelo Banco Mundial deve haver mais privatização, com maior competição entre as escolas, mais gerenciamento por objetivos e uso de indicadores de desempenho e mais controle pelos usuários, menor participação do Estado e maior compromisso da sociedade.

Martins (2001, p. 32, grifo do autor) assegura que

Medidas como a concessão de autonomia à rede de escolas, a descentralização, a semiprivatização e a seleção de escolas bem-sucedidas por meio de avaliações externas aos sistemas de ensino estabeleceram que o bem social *educação* poderia ser determinado pelos resultados das negociações dos indivíduos entre si, dependentes de seus próprios recursos e competências, sem mais a presença compensatória e redistributiva do Estado democrático social.

Por estas definições, recai para a escola toda a responsabilidade pela implementação das políticas da área educacional e, a propalada autonomia ou liberdade acaba se tornando uma falácia, configurando um paradoxo que limita o seu próprio funcionamento (MARTINS, 2001). Neste contexto atual “[...] de desregularização do Estado democrático, renova-se a concepção liberal, segundo a qual os atores privam de uma liberdade negativa em virtude da retração das responsabilidades sociais desse Estado.” (MARTINS, 2001, p. 32).

Nessa conjuntura o Estado se isola e se descompromete com os princípios constitucionais relacionados aos direitos sociais, nos quais se inclui a obrigatoriedade de escola de qualidade social para todos. Ao retirar-se

deste compromisso, responsabiliza as instituições escolares pelo fracasso educacional do país.

A escola, por sua vez, precisa preocupar-se com a prática administrativa que lhe dá sustentação, pois, esta deve ser necessariamente democrática, tendo em vista que a gestão escolar é importante porque auxilia no entendimento e na operacionalização dos princípios de uma soberania popular e é

[...] por meio da educação que se constroem seres humano-históricos, que transcendem a mera realidade natural e se formam como personalidades autônomas na convivência com outros cidadãos. Mas a educação escolar só se realiza se, com relação à unidade escolar, forem dispostos e utilizados os recursos de forma intencional e organizada para atender aos objetivos que se tem em mente. Por isso, toda política educacional preocupada efetivamente com o provimento de uma educação escolar de boa qualidade para a formação de cidadãos livres deve interessar-se em grande medida pela prática administrativa que se efetiva nas escolas. (PARO, 2008, p. 2).

Isto se constitui em um grande desafio, visto a cultura liberal em que está assentada a escola, na qual o individualismo e a fragmentação de decisões e soluções são a norma vigente, além da estrutura ainda centralizadora das políticas de Estado. Neste sentido, conforme Mendonça (2000, p. 92),

A luta pela democratização dos processos de gestão da educação no Brasil está relacionada aos movimentos mais amplos de redemocratização do país e aos movimentos sociais reivindicatórios de participação. Na sua especificidade, porém, esta luta está também e particularmente vinculada a uma crítica ao excessivo centralismo administrativo, à rigidez hierárquica de papéis nos sistemas de ensino, ao superdimensionamento de estruturas centrais e intermediárias, com o consequente enfraquecimento da autonomia da escola como unidade da ponta do sistema.

Através da Lei de Gestão Democrática, o campo pedagógico, administrativo e financeiro tem a possibilidade de ser gestado e desenvolvido de forma participativa. Por esta razão, é imperativa a participação de todos os segmentos envolvidos na gestão pública da escola (pais, estudantes, professores, colaboradores etc.) na elaboração do projeto político pedagógico, regimento escolar, na execução e prestação de contas, dentre outras ações vistas em função, principalmente, de serem os sujeitos desses processos.

#### **4 Dos pressupostos legais a operacionalização na gestão da escola em estudo**

A Constituição Federal promulgada no ano de 1988 estabeleceu em seu Artigo 1º o “Estado Democrático de Direito” e, com isto, a participação na esfera pública a todos os cidadãos. Os artigos 205 e 206 garantem o direito à educação e o direito à participação nas decisões educacionais através da gestão democrática, respectivamente, como princípios do ensino público brasileiro, em todos os níveis, o que respalda o engajamento da sociedade na efetivação desses direitos fundamentais. Desse modo a Constituição institucionalizou, no âmbito federal, práticas ocorrentes em vários sistemas de ensino estaduais e municipais.

Nesta direção, a LDB aprovada em 1996, afirmando o princípio da gestão democrática instituído com a Constituição Brasileira dispõe em seu Art. 14 o compromisso dos sistemas de ensino em definir as normas de gestão democrática de modo que engaje os profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e as comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes.

O Plano Nacional de Educação de 2001 reforça a concepção da democratização, quando destaca entre seus objetivos, “[...] a elevação do nível de escolaridade da população, melhoria da qualidade, democratização educacional e democratização da gestão do ensino público [...]” (BRASIL, 2001, p. 15).

Assim como no PNE/2001, a CONAE (2010), em seu documento final referenda a questão da descentralização-democratização ao enfatizar a necessidade de garantir a participação de estudantes, funcionários, pais, mães e/ou responsáveis, professores, gestores e comunidade local na defini-

D  
O  
S  
S  
I  
Ê  
T  
E  
M  
Á  
T  
I  
C  
O

ção e realização das políticas educacionais. Busca, ainda constituir o pleno funcionamento dos conselhos e órgãos colegiados de deliberação coletiva da área educacional, através da ampliação da participação da sociedade civil e instituir mecanismos democráticos e implantar formas colegiadas de gestão da escola.

Esta concepção de participação encontra respaldo na Lei Municipal da Gestão Democrática de Santa Maria/RS (Lei 4740/2003) pela qual, em seu art. 1º garante a autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica; a livre organização dos segmentos da comunidade escolar; a participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados.

As instituições de ensino deste município têm nesta Lei a garantia de que a comunidade pode e deve participar dos processos decisórios através de colegiados, tendo em vista as determinações políticas em nível macro e micro. Neste cenário conflitante, entre a ocupação dos espaços de autonomia e o uso que se faz dele na atual conjuntura, analisa-se como isto se dá no contexto escolar e de que forma os sujeitos envolvidos no processo de gestão percebem a descentralização em suas variadas instâncias.

Na perspectiva de repensar a estrutura de poder da escola, buscando assegurar a transparência das decisões e o fortalecimento da construção do trabalho coletivo, urge afirmar que a descentralização, de uma maneira geral, vem sendo usada como sinônimo de desconcentração (MARTINS, 2002), pela qual decide-se no “alto” e executa-se na “base”, o que, como afirma Veiga (1997, p.18), faz da escola mera executora, impedindo a “[...] participação coletiva, que atenua o individualismo; a reciprocidade, que elimina a exploração; a solidariedade, que supera a opressão; a autonomia, que anula a dependência de órgãos intermediários que elaboram políticas educacionais [...]”.

No que concerne à escola em questão, de acordo com o seu Regimento Escolar (2009, p.9), “[...] a equipe diretiva é composta pela Direção, Vice-Direção, Coordenação Pedagógica (Turnos Manhã e Tarde) e Orientação Educacional (Turnos Manhã e Tarde)”. Este conjunto possui a peculiaridade de que todos os componentes da “equipe diretiva” fizeram o Curso de Especialização em Gestão Educacional em uma Instituição Pública de Ensino Superior, conforme alguns comentários<sup>9</sup> a seguir:

Eu acho que um dos aspectos que eu melhorei muito em relação... claro, a gente vai amadurecendo, aprendendo. A gente fez especialização, procura se atualizar, ler. Aquela fragmentação que existia, porque era totalmente isolado, supervisão isolado, SOE totalmente isolado, a direção. Hoje não, a gente consegue, não 100%, mas, o que eu digo, uns 70, 80% a gente trabalha em conjunto. Então, eu acho que este é um aspecto bem melhor. Mesmo assim, na outra administração, que eu já fui diretora e já fui vice, [...] todas nós fizemos o curso de gestão, e a gente trabalha bem em conjunto agora, mas antes a gente não conseguia, mesmo com pessoas... a colega mesmo, trabalhamos juntas há quantos anos, mas a colega tinha a mesa da supervisão lá num canto, eu de vice-diretora numa sala, a diretora era noutra sala. Eu trabalhava mais em conjunto com a secretaria e a supervisora do que com a diretora. Então, tinham coisas... eu como vice-diretora, às vezes não sabia nem o que estava se passando. Agora, eu e a colega, uma sabe até o pensamento da outra. As supervisoras... nada é feito individual [...] (Professora IX-A).

Apesar da professora relatar um avanço em relação às práticas administrativas anteriores, vivenciadas por seu grupo, pode-se observar duas questões: a) o processo formativo de gestão do qual fizeram parte, pois, a fala mencionada ajuda a reforçar o quanto a formação realizada isoladamente não garante uma mudança significativa das formas de agir; b) coloca em dúvida a compreensão da práxis descentralizada, participativa e democrática. O que pode ser observado também na fala da Professora VII:

[...] a gente [equipe diretiva] já atingiu um grau de entendimento muito bom. A gente fala a mesma linguagem, eu nunca esqueço que [...] teve um pai que falou uma vez que, aqui na Escola, ele chegava e conversava comigo, com a diretora, a vice-diretora, com a supervisão e todas nós tínhamos o mesmo posicionamento, o mesmo entendimento [...]

Essas afirmações das professoras da “equipe diretiva” evidenciam o quanto contraditória é a questão da participação, à medida que se trata não apenas de uma mera participação entre grupos isolados. Isto fica evidente nas falas das professoras que compõem a “equipe diretiva”, à medida que demonstram trabalhar e planejar as ações da escola apenas no âmbito deste grupo: “Mas a gente sempre conversa, antes da reunião pedagógica, pelo menos uma semana antes, ou na semana: vamos trabalhar tal coisa. A colega sempre tem um texto já preparado, para semana que vai ser isso aqui [...]” (Professora IX-A). Assim como a Professora VI destaca, como este “grupo” resolve as dificuldades cotidianas, mostrando ainda o centralismo de decisões na direção da escola: “A direção dá bastante abertura para que a equipe toda dê a sua opinião e que a gente tente arranjar uma melhor solução para os problemas, tanto a nível de aluno, como a nível de pais e como a nível de professores também.”

A realidade constatada referenda que este “grupo” é o que “pensa” e decide a temática e a organização da escola como um todo, ignorando a vontade ou as necessidades dos professores e da comunidade escolar em geral. Segundo Lessa (2007, p. 185), essa “[...] é uma forma histórica particular de alienação, aquela que resulta da divisão social do trabalho sob o capital e que, entre outras coisas, opõe ‘como inimigos’ o ‘trabalho manual’ e o ‘trabalho intelectual’ [...]” Esta oposição origina, de acordo com esse autor, a função de superintendência, espécie de supervisor do trabalho que tem por função o controle imediato e direto das pessoas, que, por isso, embora assalariadas, são uma “espécie particular” que cumprem uma “função exclusiva”: o controle do trabalho para o capital.

Pode-se perceber ainda, com a fala da Professora IX-B que o trabalho administrativo “[...] é bastante burocrático. A gente até tem vontade de fazer, nós, a equipe, mas a gente não tem... uma é falta de tempo e outra, se tu queres juntar o grupo todo [equipe diretiva] é difícil [...]”. Ainda na sequência, assinala que “[...] a parte burocrática nos toma muito tempo. Olha que a gente fica ali horas e horas e, quando a gente poderia estar fazendo outras... [...]” (Professora IX-A). Isto caracteriza a divisão técnica e social do trabalho e a sua reprodução na escola a partir da rotinização e da burocratização das tarefas. Com isto se reproduz a divisão do trabalho, “[...] agora sob uma nova ótica: transferência de autoridade para níveis inferiores numa mesma organização mantendo, portanto, a subordinação entre centro e periferia nos sistemas.” (PEREIRA, 2007, p. 24).

A partir dessas considerações entende-se que a escola, ao sofrer as consequências da divisão do trabalho, dificulta a cooperação, a criatividade e a democratização da instituição, perdendo-se a identidade da escola como espaço de construção e formação humana.

Desse modo, é possível entender que a efetiva participação da comunidade escolar, no interior da escola, não é um princípio fácil de ser consolidado, visto que o próprio PPP da escola apresenta que “[...] as decisões serão coletivas desde que sejam respeitadas as especificidades de cada função em todos os níveis [...]” (PPP, 2009, p.15), quando deveria contribuir com o rompimento entre concepção e execução, o pensar e o fazer, a teoria e a prática. No PPP da escola em questão, a temática da participação da comunidade escolar, da democratização e da (des)centralização é tratada como uma concessão e não como um direito, não se configurando como possibilidade concreta da comunidade fazer valer suas ideias e definir os rumos da gestão.

Nesta realidade, a ideia de gestão democrática, que pressupõe participação, trabalho associado envolvendo toda comunidade escolar na análise de situações, decidindo sobre o seu encaminhamento, mostra-se limitada, evidenciando que em uma instituição setorizada e hierarquizada, a participação fica condicionada às estruturas de poder da própria escola, a qual, no caso em pauta, está restrita apenas à verbalização e discussão em grupo de questões já definidas anteriormente.

Percebe-se que existe preocupação em relação à participação e ao envolvimento dos professores, mas que ainda são infinitamente restritas as formas de intervenção referentes a essa situação, quando a própria Coordenadora da “equipe diretiva”, em sua fala explícita que:

Para nós [equipe diretiva] conseguirmos alguma coisa, precisa desse comprometimento dos professores [...]: o que nós vamos fazer para buscar esses professores? Eu acho que [...] tu vais [...] buscar que esse professor também participe, dê sua contribuição, porque, sem dúvida nenhuma, tem muito a dizer (Professora X).

Nos comentários, o espaço de socializar algo com os professores que exercem regência de classe fica quase que restrito à reunião pedagógica. A

forma como a equipe diretiva se refere ao corpo docente da escola como um todo, mostra a divisão entre os próprios profissionais fragmentando a comunidade escolar. Evidencia ainda a ideia de a equipe diretiva não se constitui como docente.

## 5 Considerações finais

O trabalho realizado em uma escola da Rede Pública Municipal de Santa Maria tornou explícitas as limitações no que se relaciona à participação e consequentemente à descentralização de poder, princípios estabelecidos pela Constituição Federal do Brasil aprovada em 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9394/96 e corroborada com a Lei de Gestão do Município de Santa Maria Nº 4740/2003. Neste particular, evidenciam-se algumas situações que indicam diferentes níveis de entendimento das próprias políticas educacionais e a sua relação com o contexto social e político mais amplo, comprometendo, desta forma, uma visão clara do papel da escola na sociedade atual.

Nesta ótica, perde-se a possibilidade do coletivo escolar tomar o projeto educativo em suas mãos, tanto na organização de um Projeto Pedagógico que responda à função social, como na formação de um grupo consciente e comprometido politicamente, preparado para assumir a importante função exigida e construir uma identidade para sua escola.

Assim, de acordo com os dados obtidos nesta pesquisa, as contradições constatadas na

(des)construção da participação, demonstram que a equipe diretiva concentra as ações e decisões relacionadas à totalidade das questões pertinentes ao contexto escolar. Entende-se, desta forma, que não há propostas de participação e envolvimento da comunidade escolar, o que acaba comprometendo a construção da autonomia e a busca pela qualidade do ensino.

As entrevistas demonstraram um posicionamento integralmente distanciado de uma proposta coletiva e descentralizada de trabalho, pois há uma equipe que “pensa” o que o conjunto de professores deve realizar, o que exige que essa instituição seja repensada cotidianamente de modo a envolver professores, pais, alunos e funcionários em um processo de mu-

danças efetivas, não para cumprir decisões externas, mas para pensar a instituição a partir de sua própria realidade.

Isto se torna uma exigência, pois, no que diz respeito ao PPP observa-se que a escola parece não ter muita clareza nem conhecimento da autonomia que possui e do amparo que tem na legislação para criar mecanismos de gestão democrática e de participação da comunidade escolar nas tomadas de decisões sobre a sua proposta, o que se verifica quando o documento em pauta apresenta que a participação se dará “[...] também através de atividades integradoras entre professor-aluno-pais [...]” (PPP, 2009, p. 17), como se a participação fosse algo estanque, distante, ou uma concessão que em alguns momentos possa ser permitida.

A visão da escola é questionada ainda quando no documento se lê: “[...] a participação é limitada, restrita porque nós estamos num sistema emaranhado, não dependendo só do professor ou da escola, dependemos, inclusive, do envolvimento das partes [...]” (PPP, 2009, p. 17), frase que sinaliza para um desconhecimento das políticas descentralizadas e democráticas a partir da legislação mais ampla.

Estas questões apontam para uma escola que ainda não se apropria dos espaços de autonomia para a construção de um projeto democrático, tanto na elaboração de propostas quanto na sua execução. Isso reforça a necessidade de se construir um trabalho coletivo, crítico e contextualizando no enfrentamento de mudanças substanciais da organização escolar. Tedesco (2010) sublinha que o significado de autonomia muda totalmente quando a escola consolida seu espaço democrático, pois:

No es lo mismo dar autonomía a las escuelas cuando tenemos escuelas con alto nivel de profesionalismo en su trabajo, con proyectos, con participación comunitaria, que darles autonomía como una manera de desresponsabilizarnos del manejo de la conducción del establecimiento escolar. Lo mismo podría sostenerse con respecto a la evaluación o a cualquier otro procedimiento de gestión administrativa<sup>10</sup>. (TEDESCO, 2010, p. 20-21).

O fato de que os marcos legais estabeleçam que um número cada vez maior de pessoas se envolva politicamente, participando, constituindo-

se como sujeitos coletivos, poderia romper com a centralização que faz com que as decisões fiquem restritas a pequenos grupos, hierarquias de poder, ou pela burocracia presente no seu trabalho. No entanto, a gestão democrática, apesar de implantada com base no modelo (neo)liberal, pode representar avanços na forma de condução do dia-a-dia da escola, tendo em vista que as políticas educacionais se materializam na ação e no movimento da comunidade escolar.

Criar alternativas próprias sem se contrapor aos preceitos legais é, ao mesmo tempo, se apropriar e transformar as relações da escola e da administração educacional de modo a sair da hierarquização e da submissão e passar a construir e consolidar sua autonomia. Este é o grande desafio que a comunidade escolar deve assumir, o que requer tempo e compromisso para criar alternativas para neste contexto estimular práticas participativas e democráticas.

## Notas

- 1 Banco Mundial.
- 2 Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- 3 Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento.
- 4 Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.
- 5 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
- 6 Fundo das Nações Unidas para a Infância.
- 7 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- 8 Tradução das autoras: “A descentralização, a avaliação, a autonomia, começaram a ser considerados como fins em si mesmos e não instrumentos para resolver os verdadeiros problemas que temos na educação: os da qualidade, da desigualdade, da fragmentação.” (TEDESCO, 2010, p.19-20).
- 9 Ao transcrever as entrevistas dos professores, procuraram-se manter as marcas típicas da fala. Os dados referentes a esta pesquisa encontram-se disponíveis para consulta na íntegra, com as autoras do estudo. Ressalta-se que as professoras foram identificadas por números romanos. Por vezes, alguns desses números aparecem acrescidos de letras indicando que a entrevista foi realizada com duas professoras ao mesmo tempo.
- 10 Tradução das autoras: “Não é o mesmo dar autonomia às escolas quando temos escolas com alto nível de profissionalismo no seu trabalho, com projetos, com participação comunitária, que lhes dão autonomia como uma maneira de desresponsabilizar-nos da prática da direção do estabelecimento escolar. O mesmo poderia sustentar-se com respeito à avaliação ou a qualquer outro procedimento da gestão administrativa.” (TEDESCO, 2010, p.20-21).

## Referências

- AZEVEDO, J. M. L. Cidadania, desenvolvimento humano e reforma educacional. In: Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste, 15., 2001, São Luís, 2001. *Anais...* São Luís, MA, [S.I.], 2001. 1 CD-ROM.
- BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. *Investigação qualitativa em educação*. Uma Introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1999.
- BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 1988.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Lei nº 9.394/96*, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 21 out. 2009.
- BIANCHETTI, R. G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1999.
- CARNOY, M., CASTRO, C. de M. A melhoria da educação na América Latina: e agora, para onde vamos? In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Como anda a reforma na América Latina?* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.
- GÓMEZ, J. M. *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; RJ: LPP – Laboratório de Políticas Públicas, 2000. p. 188.
- IANNI, O. *Teorias da globalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas. mar. 1997, n. 100, p. 11-36.
- LESSA, S. *Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Cortez, 2007.
- MARTINS, A. M. *A autonomia da escola*: a (ex)tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.
- \_\_\_\_\_. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Revista Educ. Soc.*, Campinas, v. 22, n. 77, dez. 2001.

MENDONÇA, E. F. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas, FE/UNICAMP, 2000.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo, SP: Ática, 2007.

\_\_\_\_\_. *Política educacional e prática da gestão escolar*. Simposio Internacional, 2, Forum Nacional de Educação, 5. Ulbra-Torres, 2008. Disponível em: <[http://forum.ulbratorres.com.br/2008/conferencias\\_texto/PARO.pdf](http://forum.ulbratorres.com.br/2008/conferencias_texto/PARO.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2010.

PEREIRA, S. M. Políticas educacionais no contexto do Estado neoliberal: a descentralização de poder em questão. *Políticas Educativas*. Campinas, v.1, n.1, p. 16-28, out. 2007.

POPKEWITZ, T. S. *Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação*. Tradução: Beatriz Afonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas. 1997.

SANTA MARIA. *Projeto político-pedagógico da Escola X da Rede Municipal de Santa Maria*. Santa Maria: Escola X, 2009.

\_\_\_\_\_. *Regimento escolar da escola X da Rede Municipal de Santa Maria*. Santa Maria: Escola X, 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei Municipal nº 4740/03*, de 24 de dezembro de 2003. Institui a gestão democrática das escolas municipais de Santa Maria, RS.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, dez. 2004 .

TEDESCO, J. C. Presentación. In: OLIVEIRA, D. A. et al. *Políticas educativas y territorios: modelos de articulación entre niveles de gobierno*. Buenos Aires: UNESCO-IIPE, 2010.

TRIVINOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1992.

WOOD, E. M. *Democracia contra o capitalismo*. Tradução Paulo Sérgio Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

Recebido em 22 maio 2012 / Aprovado em 5 jun. 2012

Para referenciar este texto

SAGRILLO, D. R.; ZIENTARSKI, C. PEREIRA, S. M. A descentralização da gestão: das políticas educacionais às práticas escolares. *EccoS*, São Paulo, n. 29, p. 63-80. set./dez. 2012.