



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE

JACIARA GOMES DO ESPIRITO SANTO

**A CULTURA ORGANIZACIONAL E O PROCESSO DE
DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL: UM ESTUDO
DAS COORDENADORIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO**

SALVADOR
2010

JACIARA GOMES DO ESPIRITO SANTO

**A CULTURA ORGANIZACIONAL E O PROCESSO DE
DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL: UM ESTUDO
DAS COORDENADORIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), como requisito para obtenção do Título em Mestre em Educação.

Orientador: Professor Dr. Ivan Luiz Novaes.

**SALVADOR
2010**

Espírito Santo, Jaciara Gomes do

E 77 Uma análise da cultura organizacional das coordenadorias regionais de educação no processo de descentralização da gestão educacional em Salvador – BA. /Jaciara Gomes do Espírito Santo.

Salvador, 2010.

88 f. Il.

Dissertação (mestrado) Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia – UNEB.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes

1. Educação – Cultura Organizacional. 2. Gestão

I. Título.

CDD 370. 658.1

TERMO DE APROVAÇÃO

JACIARA GOMES DO ESPIRITO SANTO

UMA ANÁLISE DA CULTURA ORGANIZACIONAL DAS COORDENADORIAS
REGIONAIS DE EDUCAÇÃO NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA
GESTÃO EDUCACIONAL EM SALVADOR – BA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação, Universidade do Estado da Bahia – UNEB, pela seguinte banca examinadora:

Ivan Luiz Novaes Orientador _____
Doutor em Educação, Universidade do Estado da Bahia

José Wellington Marinho Aragão _____
Doutor em Educação, Universidade Federal da Bahia

Avelar Luiz Bastos Mutim _____
Doutor em Educação, Universidade do Estado da Bahia

Salvador (BA), 29 de novembro de 2010

Para meu bebê Pedro.

AGRADECIMENTOS

Em sintonia com meus valores e crenças, agradeço a Deus por todas as vitórias e conquistas alcançadas nessa existência.

À minha mãe Maria Ângela, pelo suporte afetivo e espiritual, e, sobretudo, pela paciência demonstrada nos momentos mais difíceis.

À minha irmã Ângela Freire e ao meu cunhado Clécio Freire, pelo apoio e incentivo aos estudos e por promover-me uma educação de qualidade.

À minha irmã Jacira Rodrigues, pelas palavras de conforto e pela certeza do meu sucesso profissional.

Aos meus sobrinhos Klessyo e Kleber Freire, pelo carinho.

Ao meu noivo Alex de Araújo, pela compreensão das ausências e pelo amor ofertado nos momentos complicados.

A todos os amigos que me acompanham desde o ensino fundamental. E aos novos amigos adquiridos na Universidade e no Trabalho. Em especial, agradeço o apoio e o incentivo de João Marciano, Rosa Paixão, Adriana Bonfin, Olímpia Gordiano e Alex Rocha.

À minha chefe Cinthya Carvalho, pelo carinho e compreensão.

Ao meu orientador Dr. Ivan Novaes, pelo aprendizado acerca da pesquisa científica e pela orientação nos momentos de indefinições.

Obrigada a todos!

SANTO, Jaciara Gomes do Espírito. *Uma análise da cultura organizacional das Coordenadorias Regionais de Educação no processo de descentralização da gestão educacional em Salvador – BA*. 78 f. il. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador. 2010.

RESUMO

A partir da década de 1980, observam-se mudanças nas teorias que servem de base para análise das organizações. Com efeito, as organizações configuram-se a partir de metáforas, imagens e teorias. A dimensão cultural, nesse contexto, trouxe novo enfoque de análise e interpretação organizacional, revelando os aspectos simbólicos subjacentes e veiculados à estrutura organizacional, mediante processos formais e informais da organização. Assim, entende-se que as organizações não se configuram apenas de estruturas formais, administrativas e burocráticas, mas, para além dessas estruturas existe um conjunto de comportamentos e significados compartilhados que engendram sua cultura organizacional. Nesta pesquisa, a cultura organizacional é percebida como um conjunto de pressupostos básicos, crenças, valores, práticas desenvolvidas e aprendidas por um determinado grupo na resolução de problemas, na tomada de decisão, bem como nas formas de pensamento, ação e reação que guiam as atividades das pessoas da organização. Ressalte-se que, pela complexidade de pesquisar os diversos elementos da cultura organizacional ou cultura escolar, esta pesquisa apreenderá a cultura das organizações educativas a partir das práticas sociais. Nessa perspectiva, ao pesquisar as práticas sociais veiculados à cultura organizacional, pretende-se evidenciá-los como base para o processo de mudança ou de resistência na adoção e implementação do processo de descentralização do Sistema Municipal de Salvador. Desse modo, desenvolve-se uma pesquisa bibliográfica e observações empíricas acerca da cultura organizacional mediante ao processo de descentralização do Sistema Municipal de Salvador, analisando as Coordenadorias Regionais de Educação (CREs).

Palavras-chave: Organização. Cultura. Gestão. Descentralização. Cultura organizacional.

SANTO, Jaciara Gomes do Espírito. An analysis of the organizational culture of the Regional Education Coordinating the process of decentralization of education management in Salvador – BA. 78 f. il. 2010. Thesis (MA) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2010.

ABSTRACT

From the 1980s, changes have taken place in the theories that serve as the basis for organizational analysis. Indeed, organizations are configured from metaphors, images and theories. The cultural dimension in this context has brought new focus of organizational analysis and interpretation, revealing the underlying symbolic aspects of organizational structure and conveyed through formal and informal processes of the organization. Thus, it is understood that organizations are not depicted only formal structures, administrative and bureaucratic, but beyond these structures is a set of shared meanings and behaviors that engender their organizational culture. In this research, organizational culture is perceived as a set of basic assumptions, beliefs, values and practices developed and learned by a particular group in problem solving, decision making, as well as in ways of thought, action and reaction that guide activities of people in the organization. It should be noted that the complexity of researching the various aspects of organizational culture or school culture, this research perceive the culture of educational organizations from social practices. From this perspective, searching for the social practices conveyed to the organizational culture, aims to become clear them as the basis for the process of change or resistance in the adoption and implementation of the decentralization process of the Municipal Salvador. Thus, it develops a literature and empirical observations about the organizational culture through the process of decentralization of the Municipal Salvador, analyzing the Coordination Regional Education (CRE).

Keywords: Organization. Culture. Management. Decentralization. Organizational culture.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Matrículas por níveis e modalidades de ensino.....	39
Tabela 2 – Distribuição das CREs, quantidades de escolas, número de alunos e salas de aula	45
Tabela 3 – Distribuição das Coordenadorias Regionais por Escolas	66

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	PROBLEMÁTICA.....	14
2.1	AS MUDANÇAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS NA CONTEMPORANEIDADE	14
2.2	OS REFLEXOS DAS MUDANÇAS NAS ORGANIZAÇÕES E NA EDUCAÇÃO .	16
2.3	AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO SENTIDO DA DESCENTRALIZAÇÃO ...	17
2.3.1	Autonomia.....	19
2.3.2	Participação	24
2.3.3	Tomada de Decisão	29
2.4	A GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS E A CULTURA ORGANIZACIONAL.....	34
2.5	A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SALVADOR: ASPECTOS FORMAIS E INFORMAIS DAS ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS.....	36
2.5.1	Contextualização de Cidade do Salvador.....	37
2.5.2	Estrutura organizacional do Sistema Municipal de Educação de Salvador... 	39
2.6	AS COORDENADORIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO: TENSÕES, CONFLITOS E SOBREPOSIÇÕES.....	45
3	CULTURA ORGANIZACIONAL: AS INTERFACES NAS ORGANIZAÇÕES	48
4	A CULTURA ORGANIZACIONAL: QUESTÕES CONCEITUAIS E OS REFLEXOS NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO.....	54
4.1	CULTURA ORGANIZACIONAL: QUESTÕES CONCEITUAIS	54
4.2	A CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR OU CULTURA ESCOLAR	58
4.3	CULTURA ORGANIZACIONAL: REFLEXOS NA DESCENTRALIZAÇÃO	60
5	METODOLOGIA	64

6	ANÁLISE DOS RESULTADOS	67
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
	REFERÊNCIAS.....	81
	APÊNDICE	86

1. INTRODUÇÃO

As profundas transformações observadas na contemporaneidade em todos os segmentos da sociedade exigem das organizações uma nova configuração voltada para as abordagens sistêmicas a partir da relação dialética entre o todo e as partes da organização e contingencial, em vista da interação das organizações com o ambiente externo. Nessa perspectiva, a partir da década de 1980, observam-se mudanças nas teorias que servem de base para análise das organizações.

Com efeito, as organizações configuram-se a partir de metáforas, imagens e teorias. A dimensão cultural, nesse contexto, trouxe novo enfoque de análise e interpretação organizacional, revelando os aspectos simbólicos, subjacentes e veiculados à estrutura organizacional mediante processo formal e informal da organização.

Os aspectos simbólicos expressos nos valores, crenças, práticas sociais e mitos existentes na cultura de uma organização formam base, também, para a estrutura organizacional. Assim, entende-se que as organizações não se configuram apenas de estruturas formais, administrativas e burocráticas. Para além dessas estruturas existe um conjunto de comportamentos e significados compartilhados que engendram sua cultura organizacional.

Compreender os aspectos simbólicos da organização educativa constituiu-se objeto de investigação a partir das inquietudes, dúvidas e questionamentos acerca dos problemas enfrentados e na dificuldade de mudança observadas no cotidiano escolar. Questionamentos como: quais os fatores que determinam a distância entre a prática e a teoria? Por que os problemas da escola são discutidos, mas não encontram efetividade? Por que os projetos, planejamentos e outros documentos importantes são “engavetados”? O que está subjacente nas práticas não reveladas dos professores e da equipe gestora?

Nesse momento, os conhecimentos da Pedagogia e da Administração promoveram a compreensão de que no interior da escola existe uma cultura em processo de formação que, ainda que possa ser considerada particular, pela especificidade das variadas práticas dos sujeitos que ocupam esse espaço, articula-se com outras práticas culturais mais amplas da sociedade, extremamente

importantes para vislumbrar as causas e as consequências dos problemas enfrentadas pela escola.

Desse modo, o objeto de investigação começou a ser delineado. Estudos em torno da cultura organizacional justificam-se em face da importância da inter-relação entre educação, cultura e gestão, pela realização do estudo científico da cultura das organizações educativas do Sistema Municipal de Educação de Salvador, sobretudo porque as organizações educativas imbuídas de culturas internas e externas, e, pela própria construção histórica, evidenciam certa resistência à mudança, fazendo prevalecer modelos tradicionais de educação, cultura e gestão.

Nessa perspectiva, a atuação na Coordenadoria Regional de Educação possibilitou a delimitação do objeto de investigação a partir da análise empírica da cultura organizacional mediante processo de descentralização proposto as CREs, órgão intermediário que tem como função descentralizar as ações do Sistema Municipal de Educação, tecendo conexões entre o Órgão Central e as escolas.

A pesquisa, portanto, tem como objetivo analisar aquilo que se manifesta como cultura organizacional das Coordenadorias Regionais de Educação para efetivar o processo de descentralização da gestão educacional de Salvador. De forma complementar objetiva identificar as práticas sociais existentes na cultura organizacional das CREs, para efetivação dos processos descentralização.

Para alcançar esse objetivo torna-se basilar compreender a cultura organizacional e a descentralização da gestão educacional, bem como estabelecer relações entre esses processos. Com efeito, a cultura organizacional, nesta pesquisa, é percebida como um conjunto de pressupostos básicos, crenças, valores, práticas desenvolvidas e aprendidas por um determinado grupo na resolução de problemas, na tomada de decisão, bem como nas formas de pensamento, ação e reação que guiam as atividades das pessoas da organização.

Nessa perspectiva, ao pesquisar as práticas sociais existentes na cultura organizacional, pretende-se evidenciá-los como base para o processo de mudança ou de resistência na adoção e implementação do processo de descentralização do Sistema Municipal de Educação de Salvador.

Sob essa ótica, a cultura organizacional como objeto de pesquisa, de intervenção e de interpretação organizacional vem promovendo diálogos entre autores como Shein, Fleury, Forquin, Dominique Júlia acerca dos pressupostos teóricos e metodológicos da cultura da organização, bem como da cultura escolar.

Desse modo, desenvolve-se uma pesquisa bibliográfica e observações empíricas acerca da cultura organizacional e os reflexos para o processo de descentralização da Secretária Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer de Salvador, analisando as Coordenadorias Regionais de Educação (CREs).

A pesquisa, portanto, encaminha-se para o seguinte problema: quais práticas sociais existentes na cultura organizacional da gestão das Coordenações Regionais de Educação para efetivação dos processos de descentralização?

A pesquisa, em primeiro lugar, realiza a construção do objeto a partir da problemática que tem como base as mudanças sociais, políticas e econômicas na contemporaneidade e os reflexos dessas mudanças nas organizações, nas políticas educacionais e na gestão das organizações educativas balizadas pela cultura organizacional.

Em seguida, apresenta uma reflexão conceitual sobre a cultura organizacional, abordando as interfaces com as organizações educativas e os reflexos no processo de descentralização. A terceira parte versa acerca da metodologia que, a partir da pesquisa bibliográfica e de observações empíricas, tem-se como base as categorias qualitativas e quantitativas na precisão de instrumentos estatísticos na coleta e no tratamento das informações.

A quarta parte trata da análise dos dados obtidos, estabelecendo paralelos entre as práticas sociais e a cultura organizacional das CREs selecionadas, mediante processo de descentralização.

A quinta parte apresenta as conclusões concebidas após todo processo de pesquisa, possibilitando a identificação da cultura organizacional das CREs implicada no processo de descentralização, bem como a elaboração de algumas sugestões e possíveis objetos de pesquisa.

2. PROBLEMÁTICA

2.1 AS MUDANÇAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS NA CONTEMPORANEIDADE

O cenário social, econômico e político do mundo contemporâneo vive sob a égide da complexidade e das mutações vertiginosas decorrentes de um conjunto de acontecimentos e processos que promoveram profundos impactos em todos os campos da atividade humana. Nesse sentido, compreende-se que as mudanças na contemporaneidade veicularam-se em torno das novas práticas sociais, da quebra do Estado-Nação e do redimensionamento do capitalismo, a partir das tecnologias da informação e da comunicação.

Desse modo, as mudanças anunciadas promoveram a quebra dos padrões universais, metafísicos e deterministas da modernidade. Incorporaram-se novas concepções de mundo, de sociedade e de homem implicadas na descontinuidade, na instabilidade e na heterogeneidade, pressupostos que caracterizam o mundo contemporâneo.

Com efeito, as mudanças sociais, políticas e econômicas tornaram-se base para a nova realidade mundial que redefiniram novas formas e relações de produção, de conhecimento, de ciência, de divisão de trabalho e de cultura.

As mudanças nas práticas sociais promoveram, de acordo com Giddens (1991. p. 45), uma crise civilizatória a partir da intensificação do individualismo e da infinidade de encontros e conexões temporárias presentes na vida social contemporânea, assim expressa: “[...] as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas próprias práticas, alterando assim constitutivamente seu caráter”.

Nesse sentido, a prática social na contemporaneidade tornou-se imediata, efêmera e complexa, evidenciando uma sociedade multifacetada, incerta e esfacelada em relações superficiais que geraram impactos no modo de vida das pessoas.

No campo econômico, as mudanças circunscreveram-se acerca da transição do capitalismo produtivo para o capitalismo financeiro. Compreende-se que no capitalismo financeiro, o conhecimento e a informação passaram a compor o próprio

capital, promovendo novas formas de poder, fundamentadas na posse de informação, bem como o surgimento de uma sociedade do conhecimento regida pela lógica do mercado. (CHAUÍ, 2003)

De acordo com Berman (1986), o mercado mundial constituído pelos blocos econômicos, à medida que se expande, absorve e destrói todos os mercados locais e regionais. A produção e o consumo tornam-se cada vez mais internacionais e cosmopolitas. Com efeito, o capitalismo, como sistema de produção de mercadorias, centrado em torno da relação entre a propriedade privada do capital e o trabalho assalariado, evidencia um sistema de classes e introduz uma nova ordem global em seu escopo, baseada mais no poder econômico que no político – a economia capitalista mundial.

Com efeito, o dinamismo do capitalismo recria o mundo de outra forma, sob a lógica do mercado, do consumo, do individualismo, propicia novos valores, culturas, identidades, ocasionando a dispersão de tempo e de espaço mediada pela revolução tecnológica da informação e do conhecimento.

Nessa perspectiva, Castells (1999) compreende que a reestruturação global do capitalismo, a partir da revolução tecnológica, engendrou uma nova sociedade, capitalista e informacional, caracterizada pelo ritmo acelerado de suas relações e pela interdependência global das economias mundiais.

No plano político, as mudanças apresentaram-se a partir da crise dos Estados Nacionais que, soberanos e independentes, foram esfacelados pelas forças de uma economia supranacional e pelas forças internacionais de regiões e de blocos econômicos. Com efeito, os Estados Nacionais despontam e acumulam poder sob o contínuo interesse internacional do capital. “As políticas econômicas nacionais e internacionais desses Estados, portanto, envolvem muitas formas de regulamentação da atividade econômica, mas, sua organização institucional mantém uma ‘insulação’ do econômico em relação ao político”. (GIDDENS, 1991, p. 75)

Dessa forma, a soberania e a hegemonia do Estado-Nação entraram em declínio e reformularam-se, na medida em que as grandes empresas passaram a impor o ordenamento político sob a ótica do capital. A noção de Estado e nação, na contemporaneidade, exige novas interpretações, sobretudo, acerca do público e do privado. Especificamente, nessa pesquisa, pretende-se analisar os reflexos dessas mudanças nas organizações e na educação.

2.2 OS REFLEXOS DAS MUDANÇAS NAS ORGANIZAÇÕES E NA EDUCAÇÃO

Compreende-se que as mudanças nas práticas sociais, na economia e na política ocasionaram reflexos nas organizações e, especificamente, na educação. Nesse aspecto, as organizações e a educação, para acompanhar as transformações contemporâneas, promoveram reestruturações nas teorias, concepções e estruturas organizacionais.

Observa-se, assim, que as organizações na contemporaneidade marcam-se pela complexidade que existe entre as mesmas e meio no qual estão inseridas. Complexidades implicadas em torno dos sistemas globais de comércio e troca de informações, da comunicação global instantânea, através de redes eletrônicas cada vez mais sofisticadas, das empresas multinacionais e das fábricas automatizadas. (CAPRA, 2005).

Essas mudanças nas organizações contemporâneas redesenharam o ambiente organizacional, no qual, forças que se juntam e repelem-se, unem-se e chocam-se, multiplicam-se e se anulam, assumindo tendências e direções complexas que geram reflexos na sociedade e nas organizações.

Com efeito, as organizações, a partir de sistemas socialmente construídos, integrados de subsistemas, interdependentes e interligados ao ambiente no qual se desenvolvem, evidenciam que não existem no vácuo. Assim, as condições do ambiente interferem na estrutura da organização – tomada de decisão, planejamento, estratégias – e, indicam a análise organizacional acerca dos cenários políticos, econômico, social, cultural, tecnológico, legais, demográfico e ecológico, para que as organizações não sofram impactos negativos e prejuízos.

Entende-se, nesse contexto, que organizações têm um alto grau de complexidade em vistas da relação com o ambiente externo, bem como a partir de seu ambiente organizacional composto por estruturas formais e informais. Compreende-se que as estruturas formais balizam-se a partir do planejamento, da organização, das regras e normas organizacionais, e as estruturas informais formam-se a partir das relações de poder e autoridade, do sistema de comunicação, do processo de liderança, do clima e da cultura organizacional.

Com efeito, as organizações adaptaram-se às mudanças contemporâneas ao tornaram-se mais flexíveis, sistêmicas e globais, ao tempo em que enfatizam os

recursos humanos como baluarte para a efetivação das políticas e das diretrizes organizacionais. Dessa forma, os aspectos informais constituem-se base para a execução dos aspectos formais da organização.

No campo educacional, as prerrogativas da contemporaneidade e do mercado evidenciaram a partir da implementação de um ensino mais eficiente, de qualidade e capaz de oferecer uma formação geral voltada para o trabalho. Desta maneira, a educação articulou-se com os mecanismos produtivos, para assegurar as novas narrativas do capitalismo.

De acordo com Libâneo (2007), a educação e o conhecimento tornaram-se base e eixo para a transformação e o desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, o desafio da educação, sob a ótica economicista e mercadológica, consiste na capacitação de mão-de-obra e na requalificação dos trabalhadores, para satisfazer as exigências do sistema produtivo.

A concepção de educação para o mercado é anunciada pelas políticas educacionais, a partir da década de 1980, no qual a qualidade aparece como tema central e, desse modo, a educação nesse contexto de mudança, destaca-se como o principal instrumento para o desenvolvimento do mundo capitalista.

2.3 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO SENTIDO DA DESCENTRALIZAÇÃO

As políticas educacionais, no contexto das mudanças contemporâneas, intencionada pela tecnologia da informação e do conhecimento, expressaram tendências em torno da qualidade educativa, mudança do currículo, gestão educacional, avaliação dos sistemas e profissionalização dos professores. (LIBÂNIO, 2007)

Com efeito, as políticas da educação vêm sendo desenvolvidas em vários países do mundo europeu e americano, nos últimos 20 anos, sob as implicações do capitalismo, do discurso da modernidade, da diversidade, da flexibilidade, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade.

No entender de Libânio (2007), durante as décadas de 1980 e 1990 do século XX, as políticas nos sistemas educacionais, a fim de atender às exigências da contemporaneidade, orientaram-se para o processo de descentralização,

democratização, autonomia e participação na gestão da educação e escolar, bem como para melhoria na qualidade de ensino que atendesse os desafios colocados pela nova fase do desenvolvimento do capital e pelas demandas de equidade e democratização social.

Tais políticas, na América Latina e no Caribe, representaram a possibilidade de modificar o quadro de problemas que afetavam os sistemas educacionais, como: baixo rendimento educacional dos alunos, pouco incentivo às mudanças, os precários mecanismos de informação, prestação de contas e a avaliação, ausência de participação das famílias e da comunidade e modelos de gestão excessivamente burocráticos e centralizados – e os resultados obtidos com o ensino. (NOVAES, 1996)

As propostas de políticas educacionais para este continente foram formuladas a partir de interferências de agências internacionais, sobretudo, do Banco Mundial, implicadas no Programa de Educação para Todos, no Plano de Ação Hemisférico sobre Educação, na Conferência Ibero-Americana de Educação e no Projeto Principal de Educação. (CABRAL NETO, 2007)

A educação brasileira acompanha as grandes mudanças indicadas pelo Banco Mundial, de forma mais intensa, em 1990, com a realização da Conferência Mundial de Educação para Todos, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), quando foram estabelecidas prioridades para a educação dos países no Terceiro Mundo, especialmente a universalização do ensino fundamental.

Com efeito, em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos estabeleceu metas para o sistema educacional brasileiro acerca da descentralização dos recursos destinado à educação, elaboração do currículo básico nacional das escolas, incentivo à formação de professores, entre outras.

As políticas decorrentes de todo processo que envolve as reformas promoveram reflexos na organização e estruturação da gestão educacional. A partir de então, os sistemas educacionais passaram a adotar mecanismos de gestão voltados para promover a democratização com estímulo à participação. A eleição direta para dirigentes escolares, bem como implementação mecanismos de descentralização ao repassar poderes para as instâncias colegiadas como Conselhos ou Colegiados Escolares, constituem exemplo desse mecanismo de gestão.

A descentralização representa, neste ponto de vista, um dos aspectos centrais das reformas, na medida em que enseja expectativas de mudar a lógica tradicional de funcionamento das organizações.

Nesse aspecto, a descentralização com características de participação dos atores no processo educacional estrutura-se como um novo paradigma para a gestão das organizações educativas, e como forma de viabilizar melhores condições de funcionamento dos sistemas educacionais.

Compreende-se, portanto, que os conceitos autonomia, participação e tomada de decisão podem fornecer base para o entendimento de forma mais eficaz e eficiente do processo de descentralização. Assim, são explorados nesta pesquisa os referidos conceitos e as interfaces com o processo de descentralização.

2.3.1 Autonomia

No que se refere à autonomia, verifica-se que esta se apresenta associada a diferentes formas de participação e de democratização, na medida em que pode promover a tomada de decisões. De outra parte, a autonomia manifesta-se também a partir as prerrogativas dos sistemas de ensino, que definem e estabelecem diretrizes, normas e medidas como a concessão de verbas para a gestão escolar e possibilitem o desenvolvimento da gestão.

Com efeito, a autonomia estabelece-se a partir da complexidade, do conflito de forças, da dinâmica e da dialética dos mecanismos de participação. Assim entendida, a autonomia institui-se no compartilhamento de responsabilidades e de maior poder de decisão dos profissionais das organizações educativas – sujeitos que pensam e fazem a educação – em conjunto com as diretrizes estabelecidas pelos sistemas de ensino.

Dessa forma, a autonomia, ao pressupor o trabalho coletivo a partir da corresponsabilização, da participação na tomada de decisão, da utilização dos recursos financeiros e do compromisso pela qualidade do ensino, torna-se importante ferramenta para o processo de descentralização no âmbito dos sistemas de ensino e das organizações educativas.

Percebe-se, então, que a autonomia no contexto educacional, consiste em promover a ampliação de espaços de decisão, voltada para o fortalecimento da escola e melhoria da qualidade de ensino. Ao tempo em que,

[...] ao se construir a autonomia da gestão escolar, amplia-se, até mesmo fora da escola, o poder de decisão sobre o seu trabalho. Esse processo de decisão torna-se, desse modo, mais amplo e complexo, levando em consideração múltiplos aspectos. É pelo envolvimento no processo de decisão que as pessoas assumem com responsabilidade própria a implementação de ações determinadas e a realização dos resultados pretendidos. (LUCK, 2006, p. 96)

Compreende-se, entretanto, que a autonomia como processo social de construção compartilhada evidencia múltiplos conflitos, dicotomias e interesses. Dessa forma, constitui-se a partir de processos contraditórios, exigindo novas habilidades para os gestores e comunidade interna e local. Assim, a prática democrática e participativa para a construção da autonomia torna-se um aprendizado constante que emerge através das dinâmicas do próprio cotidiano.

Com efeito, a prática da autonomia pode expressar por parte dos gestores dos órgãos e das escolas certo receio no que se refere à distribuição de poder, o compartilhamento de responsabilidades e a descentralização do controle sobre os processos e projetos educacionais.

Percebe-se, a partir de observações empíricas e de experiências profissionais, que a autonomia pode gerar conflitos na relação entre as Coordenadorias do Órgão Central da SECULT e as escolas, bem como entre os próprios sujeitos pertencentes às Coordenadorias e as escolas. Nesse sentido, sob diversas experiências gestores escolares negam a autoridade da Secretaria ao não comparecerem a reuniões ou convocações, sem antes consultar as bases para decidir se deveriam comparecer a essa reunião.

Existem, também, situações em que os gestores escolares camuflam ou até mesmo “boicotam” orientações e ações centrais de monitoramento e avaliação, mesmos aquelas que se apresentam importantes estrategicamente para a própria gestão da escola. Essa prática estabelece-se, do mesmo modo, entre a equipe gestora e sua comunidade interna e local.

Observa-se a tempo que entre as Coordenadorias da SECULT os conflitos na prática da autonomia estabelecem, sobretudo, na distribuição e delegação de poder. Assim, ações e atribuições de uma Coordenadoria são embargadas e até mesmo

suprimidas em virtude do jogo do poder, de interesses particulares e de superposição de competências.

Desse modo, a prática da autonomia pode promover aspectos negativos para a gestão das organizações educativas mediante aos conflitos apresentados, gerando descontinuidade de ações, individualismo e autoritarismo nas relações interpessoais e descompromisso com a qualidade do ensino.

Com efeito, a prática da autonomia, tendo em vista sua complexidade e seus conflitos inerentes, constitui-se num processo social de relacionamento entre pessoas que se expressam a partir de significados interpretativos e subjetivos acerca dos conceitos e procedimentos da autonomia.

Nesse sentido, a complexidade da autonomia no que se refere a sua prática social pode ser explicitada a partir das diversas formas de compreender e exercer os processos democráticos e descentralizados inerentes a autonomia. De acordo com Ferreira (1998, p. 43), existem variações na prática social da autonomia, tais como:

- a) Heteronomia - os responsáveis pela gestão colocam-se em uma dependência total da administração, subordinando as decisões aos regulamentos do Órgão Central que indica o que e como devem agir, mediante as situações-problemas presentes nas organizações educativas.
- b) Anomia – caracteriza-se pela ausência de normas claras e objetivas, isto é, nem as normas do Órgão Central são cumpridas, nem os responsáveis pela gestão da organização educativa são capazes de produzir normas e valores coletivos.

É importante trazer um aspecto que diferencia a autonomia, permitindo maior compreensão das suas variações, para tanto se utiliza, para este fim, o Dicionário Aurélio que conceitua autonomia como a “faculdade de governar por si mesmo, direito ou faculdade de reger (uma nação) por leis próprias, liberdade ou independência moral ou intelectual”. E, heteronomia como sendo a “condição de pessoa ou de grupo que receba de um elemento que lhe é exterior, ou de um princípio estranho à razão, a lei que se deve submeter”.

Segundo Luck (2006), a autonomia constitui a mediação entre a anomia, que corresponde à total falta de direcionamento, de vontade pessoal e a indiferença em relação aos processos sociais, e heteronomia, que atua em contrapartida à anomia, estabelecendo de fora para dentro e de cima para baixo as determinações para promover a superação dessa falta.

Esses aspectos são sentidos e observados no interior de alguns órgãos da gestão da educação da SECULT, a exemplo da CRE, na medida em que, em algumas ações e atribuições, sobretudo as que se referem aos recursos financeiros, ocorrem sob dependência total do Órgão Central. Em tempo que algumas diretrizes, programas e projetos educacionais estabelecidos pelo Órgão Central são descumpridos ou desconsiderados pelas coordenadoras regionais, promovendo diferenças e divergências entre as CREs.

Outro fator que evidencia a complexidade da autonomia, ainda de acordo com a autora, expressa-se a partir da efetivação das dimensões administrativas, políticas, jurídicas e pedagógicas que compõem a autonomia da gestão escolar. Essas dimensões complementam-se e interligam-se mediante a realização dos objetivos preconizados, a fim de alcançar os resultados esperados, tendo em vista a melhoria da educação.

Dessa forma, apresenta-se a seguir algumas dimensões da autonomia. A dimensão administrativa consiste na possibilidade da escola elaborar e gerir seus planos, programas e projetos, sem que haja uma intervenção direta e coercitiva da secretaria de educação. Essa autonomia evita que a escola seja submetida a uma administração na qual as decisões sejam tomadas pelos Órgãos Centrais que não conhecem a sua realidade. (FREITAS, 1998)

Nesse sentido, a autonomia contribui para efetivação do processo democrático e participativo, distanciando-se do exercível controle centralizador, cuja participação não se constitui o foco para a concepção de projetos e para tomada de decisão. Ressalta-se que a autonomia administrativa pode proporcionar condições favoráveis para a constituição dos conselhos escolares e a construção, aprovação e efetivação do projeto de gestão.

A autonomia, na dimensão financeira, pressupõe a existência e a utilização de recursos financeiros necessários para melhoria do funcionamento das organizações educativas. Relacionado à questão da autonomia financeira pode-se destacar alguns programas federais, como Programa Nacional de Transporte Escolar, Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que direcionam recursos para a escola, que devem ser gerenciados pela equipe gestora da escola, Conselho Escolar, Grêmios Estudantil, dentre outras unidades executoras. Com efeito, a autonomia tem

sido facilitada por ações do sistema de ensino para repassar às escolas os recursos que lhes permitam atender às necessidades do cotidiano. (LUCK, 2006)

A autonomia, na dimensão jurídica, possibilita que as normas de funcionamento sejam discutidas coletivamente a partir do regimento escolar elaborado pelos segmentos envolvidos na escola, e não por um regimento único, de todas as organizações que fazem parte da rede de ensino.

No que se refere à autonomia na dimensão pedagógica, observa-se a estreita ligação entre a identidade, a função social, a clientela, a organização curricular, avaliação, bem como os resultados, e, portanto, a essência do projeto político pedagógico da escola. (FREITAS, 1989)

Compreende-se que, para que ocorra a efetivação da autonomia, bem como de suas dimensões na prática social, torna-se fundante a mudança da cultura da organização, isto é, mudança no modo de ser e fazer da organização para a tomada de decisão, da assunção de responsabilidades e da efetivação dos mecanismos de participação.

Com efeito, o desenvolvimento de práticas pode ensejar mudança de crenças, valores e atitudes voltadas para a gestão e o exercício de poder, bem como para a capacidade de decisão e de espaço para a experimentação de novas iniciativas educativas, na medida em que, promove produções sociais que se materializam no cotidiano das organizações a partir das percepções, incorporações e compartilhamento dessas práticas pelos sujeitos organizacionais.

Percebe-se, em certa medida, que a autonomia na gestão educacional e escolar configura-se a partir de práticas de discurso, uma intenção, uma proposta ou um desejo, do que uma ação concreta que transforme a cultura da organização, no aspecto da democratização e da descentralização dos sistemas e das organizações educativas.

Nesse sentido, ressalta-se que, apesar da aceitação e até mesmo do grande pleito pela abertura para a construção da autonomia da gestão escolar, surge no seu contexto uma contradição natural em todo processo social:

[...] de um lado manifesta-se na escola o desejo de ser autônoma e, de outro, o receio de assumir responsabilidades; a necessidade de assumir seus próprios destinos, paralelamente ao medo de que o governo a deixe sozinha para fazê-lo; o reconhecimento da importância de abrir a escola para a comunidade, em associação ao temor de perder o controle sobre seus processos. (LUCK, 2006, p. 86)

Diante do entendimento da complexidade, contradições e conflitos da prática da autonomia nos sistemas de ensino e das organizações educativas, deflagrados pela subjetividade e pelo simbolismo da cultura da organização, compreende-se que sua efetivação deve ser apoiada por procedimentos de tomada de decisão e ação de planejamento voltado para o compromisso, execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas que promovam a melhoria da qualidade do ensino.

2.3.2 Participação

O conceito de participação nesta pesquisa evidencia-se a partir da sua relação com o processo de descentralização ao possibilitar a capacidade de interagir e influir nos problemas e nas soluções considerados numa coletividade, bem como nas decisões tomadas, a fim de alcançar as metas e os objetivos organizacionais.

Neste sentido, a participação na gestão escolar deve ser entendida como o poder efetivo de colaborar ativamente na planificação, direção, avaliação, controle e desenvolvimento do processo educativo. Ou seja, o poder de intervenção legitimamente conferido a todos os elementos da comunidade educativa, entendendo esta como o conjunto de pessoas e grupos dentro e fora dos estabelecimentos escolares ligados pela ação educativa. (GALEGO, ano *apud* FERREIRA, 2001, p. 51)

Com efeito, a participação caracteriza-se por uma força de atuação consciente pelo qual os membros de uma organização educativa reconhecem e assumem o poder. É nesse contexto que a participação assume uma dimensão política de construção de bases de poder, exercendo influência na dinâmica, na sua cultura e nos resultados dessas organizações. (LUCK, 2006)

Desse modo, a participação pressupõe o envolvimento dos sujeitos nos diferentes níveis de tomada de decisão, bem como se estende aos processos dinâmicos e interativos presentes no cotidiano das organizações educativas, na busca de soluções para os problemas e da superação das dificuldades.

Observa-se, no entanto, que, embora pessoas, grupos ou nações adotem a participação e os benefícios dos seus resultados, nem sempre a participação acontece com o mesmo grau, nível e qualidade.

Nesse sentido, depreende-se a noção de conflito, relacionada com a participação. De fato, as condições de participação na contemporaneidade são essencialmente conflituosas e a participação não pode ser estudada sem referência ao conflito social. Se desejarmos considerar a participação como algo diferente de uma simples relação humana, de um conjunto de “truques” para integrar os indivíduos e as coletividades locais nos programas de tipo assistencial e educativo, não podemos fugir a análise da estrutura de poder e de sua freqüente oposição a toda tentativa de participação que coloque em julgamento as classes dirigentes e seus privilégios (DIAZ BORDENAVE, 1994, p. 41)

Com efeito, os diferentes graus, níveis e qualidade da participação podem promover conflitos na sua prática, revelando a existência de variações de poder, de envolvimento e compromisso dos sujeitos e de perspectivas em torno da participação. Dessa forma, a partir do estudo de formas de participação, identificam-se a participação como presença, a participação como expressão verbal e discussão, a participação como representação política, a participação como tomada de decisão e participação como engajamento.

Ressalta-se que, pelo caráter empírico desta pesquisa, torna-se importante apresentar as formas de participação e a sua prática nas diversas situações cotidianas vivenciadas nas CREs. Desse modo, os exemplos indicaram que, em cada nível e em cada caso, a dinâmica da participação será diferente.

Do ponto de vista da participação como presença evidencia-se a compreensão de que é participante quem pertence a um grupo ou organização independentemente de sua atuação nele. Essa participação pode, muitas vezes, ocorrer por obrigatoriedade, por eventualidade ou por necessidade e não por intenção ou vontade própria. Outras vezes, porém, como mera concessão. (LUCK, 2006)

Percebe-se essa concepção a partir de observações empíricas e práticas profissionais, em ações desenvolvidas pelas CREs para participação dos gestores escolares que, em certa medida, participam pela obrigatoriedade que o cargo lhes confere. Assim, demonstram desinteresse e apatia acerca das orientações e direcionamentos empreendidos pelo Órgão Central.

A participação como expressão verbal e discussão de ideias constitui-se quando se oportunizam espaços para que os sujeitos educativos expressem suas ideias, suas opiniões, quando debatem e discutem pontos de vista. (LUCK, 2006)

Compreende-se que essa participação apresenta limitações, ao tempo em que não ocorre o compartilhamento de poder e responsabilidades. Verifica-se que a

participação como expressão verbal e discussão apresenta-se nas atribuições das CREs como órgão intermediário, ao tempo em que, as coordenadoras regionais não tomam as decisões acerca da criação das políticas públicas, apenas tem a função de monitorar e garantir sua execução.

A participação como representação institui-se como uma forma significativa de participação: nossas ideias, nossas expectativas, nossos valores, nossos direitos manifestam-se por meio de um representante capaz de traduzi-los em um contexto organizado para esse fim. (LUCK, 2006)

Essa concepção estabelece-se nas CREs, nas reuniões intersetoriais, no qual as coordenadoras regionais representam as escolas, pertencentes a sua região, compartilhando os anseios, problemas e dificuldades apresentados pelos gestores escolares.

Outro exemplo de participação representativa, em escolas baianas, mostra a não efetividade da representação, como demonstra Freitas (2000, p. 51):

A implantação de colegiados e conselhos escolares é exemplo de iniciativa, quase sempre política, que busca incentivar possíveis canais de participação representativa na escola pública. Essa inserção nas escolas públicas baianas, concebida como um avanço em prol da autonomia e da participação, na prática ainda não conseguiu ocupar amplamente o espaço de atuação que lhes foi alocado. Parece haver uma relação de dependência entre o diretor da escola e as decisões de colegiado/conselho escolar, mesmo quando o presidente do colegiado/conselho escolar não é, obrigatoriamente, o diretor da escola, como no caso das escolas estaduais na Bahia.

A participação como tomada de decisão implica em compartilhar responsabilidades por decisões tomadas em conjunto com uma coletividade e o enfrentamento dos desafios, no sentido da melhoria contínua e transformações necessárias (LUCK, 2006).

Observa-se que as tomadas de decisões nas CREs circunscrevem-se e limitam-se, na maioria das vezes, a apenas nas questões operacionais, como controle das faltas dos profissionais a partir da COF, distribuição de materiais e remoção dos funcionários terceirizados.

Dessa forma, a participação como tomada de decisão enfrenta algumas dificuldades demonstradas pelas as organizações educativas, em especial pelas CREs. Luck (2006, p. 46) ilustra essas dificuldades a partir dos seguintes exemplos:

I) O gasto do tempo e da energia coletiva para discutir questões secundárias e operacionais, que poderiam ser decididas pela gestão da organização educativa.

II) A delonga na tomada de decisão colegiada que, por ser morosa, torna-se impotente e enfraquecida, quando as questões a ela relacionadas são urgentes.

III) A delonga e hesitação em assumir decisões mais fundamentais da problemática educacional.

IV) A criação de um clima fictício de participação e desgaste desse processo (LUCK, 2006, p. 46).

A participação como engajamento representa o nível mais pleno de participação. Essa prática envolve o estar presente, o oferecer ideias e opiniões, o expressar o pensamento, o analisar de forma interpretativa as situações, o tomar decisões sobre o encaminhamento de questões, com base em análise compartilhadas e envolver-se de forma comprometida no acompanhamento e ações necessárias para a efetivação da tomada de decisão. (LUCK, 2006)

Essa concepção, no que se refere a práticas das CREs, ainda encontra-se em processo de desenvolvimento e incorporação por parte das pessoas que compõem as organizações educativas, bem como pelo próprio entendimento do Órgão Central das atribuições e funções das CREs.

Compreende-se, nesse contexto, que a prática da participação evidencia complexidades e conflitos na atuação dos sujeitos nos diversos ambientes e ações das organizações educativas, promovendo dinâmicas participativas balizada por elementos favoráveis como outros desfavoráveis que constituíram a singularidade dos processos de participação.

Nesse sentido, observa-se que o processo de participação estabelece-se e manifesta-se como um processo fluido, dinâmico e não linear. Nesse sentido, de acordo com Prais (1990), a participação, independentemente de sua natureza, nível de abrangência e contexto em que ocorre, manifesta-se a partir das dimensões política, pedagógica e técnica.

No que se refere à dimensão política, a participação representa-se o poder dos sujeitos em construir sua história e a história das organizações de que fazem parte. Implica, portanto, no compartilhamento de poder, na co-participação e na co-responsabilização.

De acordo com Bordenave (1994), entende-se que a participação constitui-se ma necessidade humana e como um elemento central da vida política contemporânea. A participação, nesse sentido, torna-se importante estratégia

política tanto pelos setores progressistas quanto pelas correntes tradicionalistas. Dessa forma, em certa medida, a participação pode voltar-se para objetivos emancipatórios, de cidadania e de autonomia dos sujeitos, como para a manutenção de situações de centralização do poder decisório.

A dimensão pedagógica da participação refere-se ao fato natural de que a prática é, em si, um processo formativo e, portanto, um fator fundamental de promoção de aprendizagens significativas e construção do conhecimento.

Nesse aspecto, a busca de estratégias viáveis a concretização dos objetivos da comunidade educativa passa a ter um natural efeito pedagógico, tendo em vista que essa prática propicia a vivência democrática necessária para a participação social e exercício da cidadania. (PRAIS, 1990)

No sentido da dimensão técnica, a participação torna-se necessária para a realização de qualquer projeto, programa ou diretriz, não se constituindo um fim em si mesmo, mas torna-se fundamental para o alcance de resultados e dos objetivos organizacionais.

Dessa breve análise de alguns condicionamentos da participação, tipos e dimensões, baseada nos exemplos das organizações educativas, em especial as CREs, reafirmam o caráter complexo e conflitante da prática da participação.

De acordo com Bordenave (1994), se desejarmos considerar a participação como algo diferente de uma simples relação humana, ou de um conjunto de “truques” para integrar os indivíduos e as coletividades locais nos programas de tipo assistencial e educativo, não podemos fugir a análise da estrutura de poder e de sua freqüente oposição a toda tentativa de participação que coloque em julgamento as classes dirigentes e seus privilégios.

Nesse sentido, entende-se que, para uma participação voltada para diminuição dos conflitos inerentes a sua prática, seja balizar que os sistemas e organizações educativas, formais e não formais desenvolvam mentalidades e culturas participativas pela prática constante e refletida da participação.

2.3.3 Tomada de decisão

Entende-se que a tomada de decisão ao constitui-se como um grande sistema de negociação, de conjunção e de conflitos de interesses e lutas de poder torna-se um elemento catalisador para a efetivação do processo de descentralização.

Nesse sentido, analisa-se a tomada de decisão a partir do processo de escolha e das interpretações subjetivas que advêm de sua prática nas organizações. Desse modo, a tomada de decisão nas organizações educativas, em especial, nas CREs forma-se como base para a pesquisa do processo de descentralização da SECULT.

Segundo Pereira e Fonseca (1997), a palavra *decisão* é formada pelo prefixo *de* (prefixo latino aqui com o significado de parar, extrair, interromper) que se antepõe à palavra *caedere* (que significa cindir, cortar). Tomada ao pé da letra, a palavra *decisão* significa “parar de cortar” ou “deixar fluir”.

A partir de estudos e pesquisas de diversos autores, como March, Pereira e Fonseca, o processo de tomada de decisão constitui-se pela a teoria da escolha racional que revela como as decisões realmente acontecem. A racionalidade, nesse contexto, vincula-se ao processo de escolha a partir das preferências individuais e coletivas sob alternativas precisas, conscientes e estáveis.

De acordo com March (2009, p. 2), as teorias racionais de escolha embasam-se pela premissa da preferência.

São conseqüentes no sentido de que a ação depende antecipações sobre os efeitos futuros das ações atuais. Alternativas são interpretadas em relação as suas conseqüências esperadas. São baseadas em preferências no sentido de que as conseqüências são avaliadas em relação às premissas pessoais.

Nesse sentido, o processo de tomada de decisão constitui-se a partir da visão da racionalidade na qual as ações vêm das expectativas sobre suas conseqüências, e das preferências por determinadas conseqüências.

Entretanto, embora a teoria da escolha racional tenha influenciado de modo profundo as ciências sociais, Scott (2000 *apud* LENHARD, 1978) chama atenção que seu pressuposto principal é altamente questionável.

Com efeito, a partir dos questionamentos da teoria da escolha racional, marcados pela não previsão e racionalização de todas as situações do processo de decisão, surgem teorias interpretativas acerca da identidade e da definição das situações e experienciais que precisam ser decididas.

Desse ponto de vista, compreende-se que o processo de tomada de decisão baseada na escolha racional de ações sofre reflexos de um conjunto de preferências complexas. Assim, ao invés de preferências conscientes e complexas, os indivíduos parecem ter metas incompletas e inconscientes.

Como consequência as teorias de escolha racional vem-se adaptando a complexidades e interpretações subjetivas e simbólicas, considerando que a racionalidade é limitada. Nesse sentido, “o foco central da racionalidade limitada é de que os indivíduos procuram ser racionais. Embora tentem, são restringidos por uma capacidade limitada e informações incompletas e, assim, suas ações podem não ser completamente racionais”. (MARCH, 2009, p. 8)

Com efeito, o processo de decisão constitui-se sob facetas imprevisíveis, incompletas e interpretativas. Dessa forma, a tomada de decisão em organizações complexas enfrenta contradições, inconsistências e obscuridades de fatores internos e externos ao ambiente organizacional.

Nesse sentido, diversas pesquisas sobre tomada de decisão em organizações educativas evidenciam essa complexidade e demonstram a necessidade de uma melhor compreensão do processo de decisão. (AIKENHEAD, 1985, 1989; PIEL, 1993; SOLOMON, 1988, 1994 *apud* LENHARD, 1978)

Tais autores apontam que para o desenvolvimento da capacidade de tomada de decisão é fundamental que os sujeitos educativos discutam os problemas da organização. Assim, a tomada de decisão pode promover uma força de atuação consciente pela qual os sujeitos organizacionais reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade, de sua cultura e de seus resultados.

Nesse contexto, as organizações, sobretudo, as educativas devem estabelecer prioridades pautadas em diretrizes, normas e planejamentos, quando existem objetivos e posições antagônicas, complexidades ou disputas de poder, transformando os objetivos organizacionais em objetivos coletivos por meio da participação que deve ser compartilhado com todos os sujeitos da organização.

Assim, a

[...] tomada de decisão pode sinalizar, por exemplo, que uma escolha foi feita a partir de um processo sistemático de análise e planejamento por parte de pessoas relevantes cujas opiniões foram levadas em conta. Pode, ainda, reafirmar às pessoas envolvidas a sua própria importância para a organização. Servem, portanto, como meio de legitimação simbólica para comportamentos e atitudes. (NOVAES; PADUA, 2010, p. 9)

No contexto das organizações educativas, particularmente as CREs, a viabilização desse processo que, na maioria das vezes, torna-se cheio de conflitos de interesses, exige objetivos compartilhados, liderança, comunicação efetiva e habilidade de negociação constante.

Com efeito, a tomada de decisão nas CREs configura-se a partir de jogos de interesses e conflitos entre as coordenadorias internas e as coordenadorias intermediárias, CREs, mediante as decisões tomadas acerca dos problemas das escolas e de suas resoluções.

Observa-se que as tomadas de decisão das CREs estão sempre vinculadas ao Órgão Central e suas coordenadorias internas. Assim, por exemplo, quando ocorrem problemas com a gestão escolar, com os professores e com a comunidade escolar as tomadas de decisão são encaminhadas pelas CREs, mas decididas pelas coordenadorias internas.

Desse ponto de vista, as coordenadoras regionais percebem que, no processo de tomada de decisão, as mesmas têm a função de intermediar e de amenizar os problemas para facilitar a tomada de decisão do Órgão Central.

A partir dessa percepção, observada nas entrevistas e nas experiências profissionais, a tomada de decisão nas CREs parecem vincular-se às normas, diretrizes e regras organizacionais da SECULT que no processo de descentralização compreende as CREs como órgão intermediário, limitando sua atuação, decisão e poder de gerenciar as escolas de forma regionalizada.

Essa concepção de tomada de decisão operacionalizadas nas CREs desvincula-se das etapas para a efetivação do processo de tomada de decisão no que se refere às etapas da classificação, escolha das alternativas e execução e avaliação que são efetivadas, em sua grande maioria, pelas as coordenadorias internas da SECULT.

1. Análise e identificação da situação: A situação do ambiente onde o problema está inserido deve ser identificado, através do levantamento de informações, para que se possa chegar a uma decisão segura e precisa.

2. Desenvolvimento de alternativas: Em função do levantamento das informações, ou seja, da coleta de dados, pode se chegar a possíveis alternativas para a resolução do problema proposto.
3. Comparação entre as alternativas: Levantamento das vantagens e desvantagens de cada alternativa.
4. Classificação dos riscos de cada alternativa: As decisões sempre envolvem riscos, seja em um grau quase nulo, seja um alto grau de risco, ou seja, em um estágio intermediário de risco entre o quase nulo e o alto grau.
5. Escolher a melhor alternativa: Tendo o conhecimento das vantagens, desvantagens e riscos o decisor é capaz de identificar a alternativa que melhor solucione seu problema.
6. Execução e avaliação: A alternativa escolhida fornecerá resultados que deverão ser comparados e avaliados com as previsões anteriores (URIS, 1989, p. 65).

Observa-se, nesse contexto, que as tomadas de decisão das CREs vislumbradas nos seus planos de ação parecem desvinculadas das ações propostas pelo Órgão Central para essa coordenadoria, ocasionando conflitos entre as CREs que entendem de forma diversificada a sua função, entre as CREs e as coordenadorias internas pelas sobreposições de função e entre as CREs e as escolas pelos direcionamentos de soluções desvinculadas dos problemas.

Compreende-se, então, que o processo de tomada de decisão nas organizações educativas pode promover arenas para a apresentação de disputa de poder e, sobretudo, elaboração de significados.

De acordo com March (2009), o processo de decisão pressupõe significados, uma compreensão de que as interpretações organizacionais são construções humanas e os processos de decisão são um dos muitos espaços nos quais as pessoas constroem e desenvolvem as decisões.

Com efeito, entende-se que a tomada de decisão configura-se a partir de interpretações e de significados que os sujeitos organizacionais apresentam diante dos problemas e das situações do cotidiano, implicados no conflito e na disputa de poder inerentes a sua prática.

Observa-se, então, que o processo de descentralização balizado pela autonomia, participação e tomada de decisão constitui um avanço para a gestão educacional. Entretanto, de acordo com Gajardo (1999), a gestão centralizadora ainda não desapareceu das práticas das organizações, isto porque a descentralização não consiste em uma estruturação de organograma, “[...] mas, fundamentalmente, um ordenamento das decisões que colocam uma organização em atividade, conferindo-lhe uma determinada dinâmica; esse ordenamento está na base do mecanismo do exercício do poder de uma organização”. (CABRAL NETO, 2007, p. 35)

Entende-se, pois, que o processo de descentralização pressupõe a nova adequação aos modelos de gestão preexistentes. A partir do incremento de medidas de descentralização, acredita-se na possibilidade de gerar novos espaços de participação dos sujeitos, tomada de decisão e maior possibilidade de exercer o poder.

Com efeito, a implementação da política de descentralização impõe muitos desafios, tanto em relação à autonomia, participação e tomada de decisão das comunidades escolares e locais, quanto à mudança de gestão e da cultura das organizações educativas.

2.4 A GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS E A CULTURA ORGANIZACIONAL

As mudanças na gestão educacional a partir do processo de descentralização evidenciaram as críticas à administração centralizada do sistema e da organização educativa, direcionadas a excessiva burocracia dos processos administrativos e a ineficiência da qualidade do ensino.

Nesse contexto, a descentralização da gestão configurou-se como o modelo de administração capaz de reduzir os problemas educacionais através da participação e autonomia escolar, legitimadas pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela LDB 9394/96, em forma de lei.

Observa-se, a partir de pesquisas e estudos, que o processo de descentralização dos sistemas e das organizações educativas ainda não conseguiu reduzir ou eliminar os problemas presentes na organização, especialmente no que se refere à repetência e evasão escolar; a falta de recursos; a burocratização dos procedimentos administrativos e financeiros sistemas de ensino; e a desarticulação entre alguns órgãos do sistema de ensino.

Com efeito, as políticas e diretrizes ainda não foram capazes de amenizar a tensão entre intenções declaradas e medidas efetivas, sobretudo, porque as organizações educativas são portadoras de intencionalidades, ideias, valores, atitudes e práticas que vão influenciar a organização e a gestão do sistema educacional. Isso significa que as políticas e ações de organização e de gestão educacional podem criar ou modificar os modos de pensar e agir das pessoas, bem como, a organização

aprende com as pessoas, uma vez que sua estrutura e seus processos de gestão podem ser construídos pelos próprios membros que a compõem.

Sob esse aspecto, as políticas educacionais são portadoras de intencionalidade, ideias, valores e práticas que influenciam as escolas e seus profissionais, mas também são influenciadas por esses, na medida em que aderem ou resistem a tais políticas. Nessa inter-relação, as políticas, a organização e o processo de descentralização evidenciam o caráter simbólico e subjetivo, contraditório e conflituoso presentes em seu entorno. Com efeito, “[...] não se pode reformar a instituição sem ter previamente reformar os espíritos e as mentes, mas não se pode reformá-las se as instituições não forem previamente reformadas”. (MORIN, 2002, p. 14-73)

Pode-se inferir, então, que entre o Estado e os sujeitos, entre o sistema educacional e a sala de aula, entre as leis e o processo de descentralização, existem ações formais e informais que interagem e se materializam em ações no interior das organizações educativas.

Nessa tensão e conflito, aspectos subjetivos e subjacentes apresentam-se e configuram-se no âmbito das organizações educativas, de forma explícita e implícita, em ações organizacionais formais e informais e em abordagens simbólicas que se revelam na cultura das organizações.

Considerar a existência de uma cultura organizacional, por certo, possibilitará a legitimação contínua de construção da realidade pelas pessoas que a compõe. Nessa perspectiva, a estrutura organizacional, regras, políticas, objetivos, missões e procedimentos operacionais padronizados são interpretados e ressignificados a partir da cultura da organização.

Com efeito, a interpretação das organizações educativas, devido a sua complexidade, pressupõe a articulação do simbólico com o estrutural, do formal com o informal, do instituído com os processos instituintes.

As organizações educativas, nesse sentido, refletem significativamente aquilo que os sujeitos interpretam e põem em ação, à medida que as ideias e as visões desses sujeitos realizam-se e materializam-se na cultura da organização. Assim, os sujeitos tornam-se o cerne das mudanças organizacionais ao compreender que estruturas simbólicas estão presentes e materializam-se nas estruturas formais.

De acordo com Morgan (2007, p. 139), “[...] a metáfora da cultura centraliza a atenção sobre o lado humano da organização que outras metáforas ignoram ou encobrem”. Nas diversas metáforas utilizadas, o autor interpreta as organizações,

comparando-as em imagens que permitem compreendê-las como máquinas, organismos vivos, cérebros, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxos e transformações e como instrumentos de dominação.

Observa-se que Morgan evidencia nas metáforas organizacionais a importância das pessoas e dos elementos informais para as organizações, demonstrando que as atividades influenciam-se tanto pelos valores e pelas práticas sociais dos sujeitos, quanto pelos aspectos formais. Desse modo, as mudanças de atitudes e valores que versem em torno da atividade sobre a passividade, da autonomia sobre a dependência, da flexibilidade sobre a rigidez, da prática democrática sobre a crença autoritária dependem da incorporação, interpretação e implementação dos sujeitos organizacionais.

Nesse sentido, a implementação das reformas e das políticas de descentralização do sistema e da organização educativa apresenta contradições, marcadas por subjetividades e apropriações realizadas pelos atores e autores sociais, bem como pela cultura organizacional que desenvolvem, gerando reflexos e mudanças na estrutura organizacional do sistema e das organizações educativas.

2.5 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SALVADOR: ASPECTOS FORMAIS E INFORMAIS DAS ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS

Compreende-se que, para o entendimento de forma eficiente e eficaz da estrutura organizacional do Sistema Municipal de Educação de Salvador, torna-se necessário contextualizar a cidade do Salvador no que se refere ao aspecto demográfico, econômico e educacional.

2.5.1 Contextualização da Cidade do Salvador

O aspecto demográfico na cidade do Salvador vem reduzindo seu ritmo de crescimento e aumentando a longevidade da sua população. Esse processo de

transição demográfica, uma das características mais marcantes do fim do século XX, resulta do decréscimo da fecundidade e da redução da mortalidade do segmento populacional em idade mais avançada. (SALVADOR, 2006)

Estudos realizados demonstram que essa tendência encontra-se diretamente relacionada com o investimento em infraestrutura, educação, saúde e previdência social, como também diretamente associada à dinâmica socioeconômica. Particularmente, registra-se ainda uma correlação direta entre níveis de escolaridade feminina, acesso aos serviços de saúde e redução dos níveis de fecundidade e mortalidade.

No aspecto econômico, a cidade do Salvador apresenta uma estrutura econômica terciária. Dados coletados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2002, indicam que aproximadamente 76,6% do Produto Interno Bruto (PIB) municipal são gerados pelas atividades comerciais e de prestação de serviços, tendo a atividade industrial uma participação de 23,2%.

Informações do Censo de 2000, do IBGE, revelam que aproximadamente 50,0% das pessoas que recebem até três salários-mínimos concentram-se nos bairros do Subúrbio Ferroviário, São Caetano, Pau da Lima, Liberdade e Tancredo Neves. Por outro lado, os bairros que congregam os maiores rendimentos são Pituba e Barra.

Observa-se, também, que a informalidade em Salvador é um dos traços mais característicos do mercado de trabalho. Dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) de 2004 indicam que 44,8% dos ocupados estão na informalidade. Esse é um dado particularmente importante diante do fato de a exclusão atingir de forma mais intensa os trabalhadores informais.

No aspecto educacional, Salvador apresenta um percentual significativo de jovens que não concluem a educação básica, o que cria barreiras às vezes intransponíveis em relação ao mercado de trabalho. Observa-se, também, problema na frequência escolar infantil, principalmente, nas famílias situadas nas menores faixas de renda. Vale registrar que mais da metade das crianças até seis anos, em Salvador, não têm acesso à pré-escola e, dentre as que estão na idade escolar obrigatória, cerca de 3,9% não estão matriculadas. (SALVADOR, 2006)

Constata-se, a partir de dados do Sistema Municipal de Educação, que a taxa de escolarização em Salvador por grupos de idade, na faixa etária dos 7 aos 14 anos, que corresponde ao ensino fundamental, foi de 96,1%, correspondendo

a quase todo o atendimento nessa faixa. Nas faixas de 0 a 6 anos de idade, a taxa decresce para 43,1%.

De acordo com a Secretaria Estadual de Educação, na faixa entre 15 a 17 anos, a taxa de escolarização ofertada corresponde a 88,5%. Entretanto, na faixa entre os 18 a 24 anos, a taxa de escolarização reduz para 47,6%. Esses dados indicam queda da taxa de escolarização no terceiro grau, o que significa a entrada no mercado de trabalho de uma população em idade ativa com baixo nível de escolaridade.

Na Bahia, os alunos da 4ª série (5º ano) das escolas estaduais da Bahia ficaram abaixo da pontuação mínima estabelecida como adequada para Língua Portuguesa (200 pontos), obtendo 173,3 pontos percentuais. Em Salvador, os alunos obtiveram um percentual de 167,7 pontos, um percentual bem abaixo da média considerada aceitável para Língua Portuguesa.

No que diz respeito às taxas de aprovação, reprovação, distorção idade-série e abandono, a Bahia apresentou, respectivamente, 63,3%, 14,3%, 49,6% e 11,7%. Salvador apresentou, respectivamente, 85,7%, 14,8%, 44,9% e 10,8%. Em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), a Bahia obteve 3,8, melhorando em relação ao ano de 2007, quando obteve 2,6. Salvador obteve em 2009 um índice inferior (3,7) em relação ao ano de 2007 (3,8)¹.

A rede de ensino existente em Salvador atendeu, no ano de 2004, 610.156 alunos. Quando se analisa a distribuição de matrículas por dependência administrativa, verifica-se o relevante peso do poder público estadual na absorção dos alunos, sobretudo em função da maior capacidade dos estabelecimentos de ensino, particularmente, dos voltados para o ensino fundamental. Isso significa que 50,7% dos alunos estão na rede estadual de ensino. (SALVADOR, 2006)

Há, hoje, na Rede Municipal de Ensino de Salvador, alunos com idade entre nove e 14 anos repetentes que ainda não aprenderam ler e escrever frequentando o terceiro ano Ciclo de Aprendizagem I junto com outros alunos que seguem o curso normal de sua escolarização, cuja idade média é de idade oito anos. Vê-se, portanto, que esse segmento do Ensino Fundamental I, representa o ponto de estrangulamento para o Sistema Público Municipal de ensino.

¹ Os dados estatísticos (Prova Brasil / Saeb, Ideb) apresentados neste Anteprojeto de Pesquisa foram extraídos do sítio Todos pela Educação, disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 12 set. 2010.

Ressalta-se que o número de matrículas na educação infantil, ensino fundamental e ensino médio vêm, paulatinamente, diminuindo: 784.286 alunos em 2000; 740.920 em 2001; 773.888 em 2003 e, em 2003, 653.634 alunos.

Dessa forma, do total de 610.156 alunos matriculados nos três níveis, o ensino fundamental foi o que mais absorveu: 389.745, o que corresponde a 63,9% das matrículas efetivadas em 2004. Conforme os dados do censo escolar do Ministério da Educação (MEC), a rede municipal de ensino foi a que mais cresceu entre 2000 e 2004, tendo respectivamente, 103.943; 120.930; 122.775; 131.077 e 174.337 alunos matriculados. Isso não se deve, efetivamente, ao aumento de estabelecimentos ou número de vagas, mas da municipalização do ensino fundamental.

Em relação ao ensino superior, um dado que merece destaque é o surgimento de novas unidades de ensino, em especial de novas instituições particulares, responsáveis pela ampliação considerável do número de vagas. Salvador dispõe atualmente de quatro universidades: duas públicas, a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Universidade do Estado da Bahia (UNEB), e duas particulares: Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e Universidade Salvador (UNIFACS) e um conjunto de faculdades, voltado ao atendimento de uma demanda ainda crescente. (SALVADOR, 2006)

Os aspectos demográficos, econômicos e educacionais refletem na estrutura organizacional do Sistema Municipal de Educação, na medida em que as organizações educativas e seus sujeitos estão inseridos nesses aspectos.

2.5.2 Estrutura organizacional do Sistema Municipal de Educação de Salvador

A estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação Cultura, Esporte e Lazer de Salvador (SECULT), composta pelas organizações educativas, órgãos, coordenadorias e escolas, ao tempo em que promove, também sofre os reflexos das políticas educacionais no âmbito global e local, sobretudo, no que se refere ao processo de descentralização.

Compreendemos que os órgãos, as coordenadorias e as escolas estruturam-se como organizações educativas, na medida em que, desenvolvem programas como Mais Educação, Escola Aberta, Escola Legal, dentre outros, que visam oportunizar as escolas e a comunidade a participação em atividades sociais,

culturais, esportivas, artísticas e profissionalizantes como meio para desvendamento das suas capacidades, participação e transformação social.

Entende-se que a estrutura organizacional do Sistema Municipal de Educação de Salvador constitui-se de aspectos formais e informais. Nesse sentido, afirma Teixeira (2002, p. 31) que “[...] parece haver uma relação entre a estrutura da organização e a cultura da mesma. Essa relação pode manifestar-se seja na preservação das estruturas, seja no surgimento de contradições”.

Compreende-se por estrutura organizacional a relação entre membros da organização, o que inclui os relacionamentos de autoridade e de subordinação, como representados no organograma, os comportamentos requeridos pelos regulamentos da organização e os padrões adotados na tomada de decisão, como descentralização, padrões de comunicação e outros padrões de comportamento, englobando tanto a organização formal quanto a informal. (DONALDSON, 1997)

De acordo com Morgan (2007), a estrutura organizacional, regras, políticas, objetivos, missões, descrições de cargos e procedimentos operacionais padronizados desempenham uma função interpretativa, atuam como pontos primários de referência para o modo pelo qual as pessoas pensam e dão sentido aos contextos nos quais trabalham.

Nesse contexto, a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer (SECULT) se estabelece a partir da organização e da estruturação do ensino, bem como na implementação de políticas e diretrizes educacionais. Assim, entende-se que o processo de descentralização constitui-se elemento catalisador para a efetivação das ações organizacionais voltadas para melhoria da qualidade do ensino.

Ressalta-se que a análise da estrutura organizacional da SECULT institui-se a partir da oferta e qualidade do ensino, das instalações e equipamentos, da formação dos profissionais de educação, do desempenho acadêmico escolar e da estrutura curricular.

Em relação à oferta de ensino, a SECULT realiza atendimento a crianças e jovens de 0 a 14 anos de idade, atendimento especializado aos portadores de deficiências físicas e mentais, ensino noturno regular e programas suplementares de fornecimento de material didático, alimentação e assistência à saúde.

Tabela 1 – Matrículas por níveis e modalidades de ensino

CRE	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Educação Especial			Educação de Jovens e Adultos	Total
		1ª à 4ª	5ª à 8ª	Pré	Fund.	EJA		
Centro	1.630	11.330	2.045	29	157	23	571	15.785
Cidade Baixa	1.223	7.654	354	0	50	0	464	9.745
São Caetano	1.221	13.520	2.129	0	0	0	537	17.407
Liberdade	1.428	7.667	1.096	0	0	0	72	10.263
Orla	1.664	12.084	1.360	0	9	0	297	15.414
Itapuã	2.425	15.822	1.842	0	20	0	584	20.693
Cabula	1.511	18.103	1.449	0	0	0	286	21.349
Pirajá	847	11.245	3.549	0	0	0	382	16.023
Subúrbio I	1.664	15.245	1.966	0	0	0	634	19.509
Cajazeiras	1.433	13.418	590	0	0	0	464	15.905
Subúrbio II	1.704	10.148	1.693	0	0	0	722	14.267
Total	16.750	136.236	18.073	29	236	23	5.013	176.360

Fonte: Censo 2006. Dados preliminares (Tabulado pela SMEC).

Observa-se que o maior número de matrícula de alunos da SECULT concentra-se nas regiões periféricas, sobretudo, quando inexistente atuação das Redes Estaduais e Particulares. Assim, as escolas são distribuídas nesse entorno, atendendo alunos, na grande maioria, pertencentes à população de baixa renda.

Pode-se inferir, de acordo com o Censo de 2006, que o SME apresenta dificuldades no atendimento aos alunos, em relação à oferta de matrícula. Na Educação Infantil, há existência de apenas 16.750 matrículas para uma população de aproximadamente 259.000 crianças. No Ensino Fundamental, constatou 154.309 matrículas para uma população de aproximadamente 427.500, o que revela baixíssimo percentual de atendimento da rede.

Outro aspecto que revela as dificuldades e condições precárias na estrutura organizacional da SECULT diz respeito às instalações das escolas, sobretudo nos bairros mais periféricos. Conforme dados dessa Secretaria, do total das 415 escolas, apenas 10% sofreram intervenções de melhoria. Esse percentual decresce para 8,9% se forem analisadas as intervenções em termos de número de salas de aula. Assim, do universo de 2.628 salas, apenas 233 sofreram intervenções.

Os equipamentos escolares, também, evidenciam precariedades. Apenas 38% das escolas da rede possuem biblioteca ou sala de leitura; 36% têm laboratório de informática, 8,15% dispõem de quadra de esportes; 1,6% possuem salas de multiatividades, de teatro ou de vídeo e 0,5% laboratório de ciências.

No que se refere à formação dos professores da SECULT, em 2006, dos 4.924 docentes, 2.851 possuíam licenciatura plena; 997 magistério; 17 licenciatura curta e

1.059 pós-graduação. Entretanto, a SECULT apresenta ineficiências na política de formação continuada mediante resultados inexpressíveis na qualidade do ensino.

Em relação à produtividade, a SECULT demonstra também precariedades sinaladas pelas altas taxas de repetência e evasão, implicando fracasso escolar (NOVAES, 1996). Esse aspecto reflete-se no desempenho e resultados acadêmicos dos alunos. Com efeito, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007, indicou um índice de 3,8 para o Ensino Fundamental; em 2008, o Município obteve melhoras no índice, mas demonstra, ainda, dificuldade na qualidade de ensino da SECULT.

No tocante à estrutura curricular, a SECULT adota a organização do ensino em ciclos, para as duas primeiras séries do Ensino Fundamental I. Em 2007, implementa o ensino de nove anos e o ensino em ciclos em todos os anos de escolarização. Ressalta-se que a mudança curricular não foi acompanhada de um processo de participação e formação dos professores, ocasionando distorções e descaracterização dos pressupostos do ciclo.

A estrutura da SECULT, no que se refere à implementação da descentralização, adota a estrutura de Órgãos com funções específicas e atribuições definidas, com a intenção de descentralizar as tomadas de decisão, de promover participação e autonomia das organizações educativas.

Com efeito, a estrutura organizacional instituída a partir do Regimento de 2002, configura-se e organiza-se em Órgãos Colegiados compostos pelo Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Cultura, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Magistério e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. (SALVADOR, 2002)

Cada Órgão desempenha função específica. O Fundo Municipal de Educação (FME) propicia apoio e suporte financeiros à implantação de programas e projetos educacionais no âmbito municipal; o Conselho Municipal de Educação (CME) exerce as funções normativas, deliberativas, consultivas e avaliativas referentes à educação na área de competência do Município do Salvador; o Conselho Municipal de Alimentação (COMAE) acompanha a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao Município de Salvador e o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle

Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. (SALVADOR, 2002)

A estrutura organização da SECULT constitui-se, também, pelo Órgão da Administração direta que compreende o Gabinete do Secretário, a Assessoria Técnica, a Coordenadoria de Ensino e Apoio Pedagógico, a Coordenadoria de Ações Socioeducativas, a Coordenadoria de Apoio e Gerenciamento Escolar, a Coordenadoria de Estrutura da Rede Física Escolar, a Coordenadoria Executiva do Fundo Municipal de Educação, a Coordenadoria Regional de Educação e a Coordenadoria Administrativa. E, em Entidade de Administração Indireta composta pela Fundação Gregório de Matos. (SALVADOR, 2002)

As Coordenadorias, nessa estrutura, desempenham funções estratégicas no acompanhamento e avaliação das políticas e reformas educacionais desenvolvidas pelas escolas. Ressalta-se que cada Coordenadoria constitui-se de subcoordenadorias, com funções ainda mais específicas e definidas, evidenciando níveis estratificados da estrutura organizacional.

Nesse sentido, as Coordenadorias Regionais de Educação, ao desenvolver ações intermediárias entre as Coordenadorias internas do Órgão Central e as escolas, constituem-se órgão capaz de viabilizar e organizar estratégias no atendimento às demandas e necessidades pedagógicas, administrativas e técnicas das unidades escolares.

Compreende-se que as mudanças na estrutura organizacional, ao delegar novas e complexas atribuições a diversos órgãos que, tradicionalmente, eram de responsabilidade do Órgão Central, promovem geração de novas crenças, valores, regras, normas e práticas sociais existentes na cultura organizacional do Sistema e das organizações educativas.

Com efeito, observa-se que as mudanças adotadas com vistas à estrutura da organização, com a intenção de promover melhoria no funcionamento das escolas, indicam uma reconfiguração da cultura organizacional das organizações educativas para a descentralização.

Entende-se, então, que a estrutura organizacional voltada para o processo de descentralização não se modifica, apenas, a partir das mudanças na estrutura das organizações educativas, mas, sobretudo, na incorporação de uma cultura organizacional veiculada na autonomia, na participação e na tomada de decisão necessária para a efetivação das políticas e das diretrizes educacionais.

Assim, os sujeitos que compõem as organizações educativas – Órgãos, Coordenadorias e escolas – da SECULT produzem culturas organizacionais que não são provenientes, apenas, das diretrizes emitidas pelo sistema, mas da implicação de elementos simbólicos, subjetivos e subjacentes à organização.

Com efeito, estruturas organizacionais, regras, políticas, reformas e procedimentos operacionais padronizados desempenham funções, também, interpretativas e informais. Isso porque estruturas organizacionais, valores e práticas incorporam padrões de significado subjetivo que se tornam importantes para o entendimento de como funciona a organização educativa, especificamente, as Coordenadorias Regionais de Educação.

Ressalta-se que a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), a partir da Lei nº. 7.650, de 29 de maio de 2009, passa a denominar-se Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer (SECULT), com finalidade de desempenhar as funções no Município em matéria de educação e cultura, e de formular e executar as políticas de esporte, lazer e entretenimento.

Observa-se, a partir de uma análise comparativa entre o Regimento da SMEC e a Lei de criação da SECULT, que ocorreram poucas alterações referentes à estrutura organizacional do Sistema Municipal de Educação. Nesse sentido, identifica-se a criação do Conselho Municipal de Esporte e Lazer e o Conselho Deliberativo do Fundo para o Desenvolvimento Humano e Inclusão Educacional de Mulheres Afro-Descendentes, bem como a mudança de nomenclatura, e de algumas funções da Assessoria Técnica para a Assessoria Estratégica de Gestão (ASSEG).

Pode-se inferir que as competências e as atribuições das Coordenadorias Regionais de Educação não mudaram. Nesse sentido, competem as CREs:

- I - identificar necessidades, orientar e acompanhar as unidades escolares da rede municipal, visando a sua organização técnico-administrativo-pedagógica, de acordo com as diretrizes determinadas pela Secretaria;
- II - acompanhar, apoiar e buscar suporte, quando necessário, para o desenvolvimento das propostas pedagógicas e dos projetos experimentais das unidades escolares, conforme diretrizes da Coordenadoria de Ensino e Apoio Pedagógico;
- III - orientar e acompanhar a aplicação dos instrumentos de avaliação do desempenho das unidades escolares, de acordo com as Coordenadorias da SECULT;
- IV - promover a levantamento de necessidades de aperfeiçoamento dos recursos humanos e encaminhar à Assessoria Estratégica de Gestão - ASSEG;
- V - acompanhar os programas de formação continuada estabelecidos pela Secretaria;

- VI - divulgar, orientar e acompanhar as unidades escolares no cumprimento da legislação vigente, portarias, instruções e demais atos normativos;
- VII - manter atualizado o cadastramento das unidades escolares da rede municipal;
- VIII - identificar, junto às unidades escolares, as necessidades de aquisição e recuperação de recursos materiais e equipamentos e encaminhar ao órgão competente;
- IX - divulgar e promover o cumprimento das diretrizes da política educacional do Município;
- X - coletar dados e fatos do desempenho das unidades escolares, de acordo com as diretrizes da ASSEG;
- XI - analisar, sistematizar e encaminhar à ASSEG, os indicadores obtidos do desempenho das unidades escolares, com vistas à identificação de sucessos e dificuldades para direcionar o apoio às escolas, na busca da efetividade do processo de ensino aprendizagem e da prática da gestão participativa;
- XII - assegurar o cumprimento das diretrizes técnico-pedagógicas, socioeducativas e administrativo-gerenciais emanadas dos demais Órgãos da Secretaria;
- XIII - acompanhar as ações pedagógicas, socioeducativas e administrativo-gerenciais desenvolvidas nas Unidades Escolares;
- XIV - executar e controlar o recebimento e distribuição do expediente da Coordenadoria Regional de Educação - CRE;
- XV - acompanhar e controlar a frequência dos servidores lotados na CRE (SALVADOR, 2009, p. 20).

Entretanto, no que se refere à posição hierárquica no organograma da SECUL, observam-se mudanças. No Regimento da SMEC, as CREs localizavam-se à margem das outras Coordenadorias e eram vinculadas diretamente ao Gabinete do Secretário e às unidades escolares. A partir da criação da SECULT, as CREs ocupam hierarquicamente a mesma posição das demais Coordenadorias, perdendo o vínculo direto com as unidades escolares.

Compreende-se que as mudanças na estrutura organizacional do Sistema Municipal de Educação podem promover implicações na efetivação do processo de descentralização, sobretudo, no que se refere à mudança na cultura organizacional das Coordenadorias Regionais de Educação.

2.6 AS COORDENADORIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO: TENSÕES, CONFLITOS E SOBREPOSIÇÕES

As Coordenadorias Regionais de Educação constituem-se órgãos intermediários, com o intuito de descentralizar as ações educacionais no âmbito do Município do Salvador, promovendo articulação, monitoramento e desenvolvimento de atribuições técnicas, administrativas e pedagógicas entre o Órgão Central e as unidades escolares e, em contrapartida, promovem e sofrem reflexos dos Órgãos, das Coordenadorias e das escolas.

Nesse sentido, as CREs foram distribuídas conforme as regiões mais populosas do município, como mostra a tabela abaixo. Essa estratégia possibilitou maior aproximação entre as Coordenadorias Regionais e as unidades escolares, propiciando reorganizações na estrutura organizacional do sistema e das escolas.

Tabela 2 – Distribuição das CREs, quantidades de escolas, número de alunos e salas de aula

CRE	Quantidade de Salas de Aula	Quantidade de Escolas	Número de alunos
Centro	269	40	15.785
Cidade Baixa	168	25	9.745
São Caetano	227	31	17.407
Liberdade	186	27	10.263
Orla	263	40	15.414
Itapuã	293	40	20.693
Cabula	297	39	21.349
Pirajá	217	28	16.023
Subúrbio I	270	33	19.509
Cajazeiras	236	36	15.905
Subúrbio II	202	29	14.267
Total	2.628	368	176.360

Fonte: SMEC 2006 / Censo 2006. Dados preliminares (Tabulados pela SMEC) / Média aproximada

Nessa perspectiva, as CREs apresentam nova dinâmica na estrutura organizacional do SME voltadas para o processo de descentralização, configurando-se como órgão articulador entre as Coordenadorias internas e escolas, visando alinhar as ações e as políticas propostas pelo Sistema Municipal de Educação.

Observa-se que a criação das CREs possibilita a unificação de informações, diretrizes e políticas acerca de questões pedagógicas, administrativas e técnicas

fundamentais para o funcionamento das escolas, mantendo-as integradas e articuladas ao Órgão Central.

Dessa forma, compete às CREs acompanhar, apoiar e buscar suporte no desenvolvimento da proposta pedagógica e projetos das unidades escolares, conforme as diretrizes da Coordenadoria de Ensino e Apoio Pedagógico; promover o levantamento de necessidades de aperfeiçoamento dos recursos humanos e encaminhar a Assessoria Técnica (ASTEC); acompanhar os programas de formação continuada; orientar e acompanhar a aplicação de instrumentos de avaliação de desempenho das unidades escolares; divulgar, orientar e acompanhar as unidades escolares no cumprimento da legislação vigente. (SALVADOR, 2002)

Outras competências fornecem base às CREs, como analisar, sistematizar e encaminhar à ASTEC os indicadores obtidos do desempenho das unidades escolares; assegurar o cumprimento das diretrizes técnico-pedagógicas, socioeducativas e administrativa-gerenciais emanadas dos demais órgãos da Secretaria; coletar dados e fatos de desempenho das unidades escolares, de acordo com as diretrizes da ASTEC; divulgar e promover o cumprimento das diretrizes da política educacional do Município; identificar, junto às unidades escolares, as necessidades de aquisição e recuperação de recursos materiais e equipamentos e encaminhar ao órgão competente; manter atualizado o cadastro das unidades escolares. (SALVADOR, 2002)

Observa-se que as atribuições e funções das CREs vinculam-se a outras Coordenadorias. Assim, as Coordenadorias Regionais, de acordo com os documentos legais da SECULT, não desenvolvem competências próprias, na medida em que se constituem órgão articulador, intermediário. Entretanto, na prática social, as CREs desempenham funções e atribuições de abrangência de outras Coordenadorias.

Com efeito, as distorções de funções e atribuições promovem a transferência de responsabilidades e competências entre as Coordenadorias. Nesse sentido, as CREs assumem, de forma pontual, formações de professores, gestores e coordenadores pedagógicos, formulação de diretrizes pedagógicas, produção de eventos, seminários e mesas redondas.

Nessa ótica, a estrutura organizacional da SECULT, no que se refere às CREs, apresenta tensões e conflitos na incorporação de inovações e de novas configurações para a descentralização, anunciados pela cultura organizacional.

Ressalta-se que a cultura organizacional na nossa pesquisa será apreendida a partir das práticas sociais e dos valores organizacionais. Entende-se por prática

social a ação das pessoas sobre o mundo e sobre as outras pessoas, expressando as relações sociais que se colocam na sociedade. “Constitui-se, portanto, em ação, seleções, escolhas, linguagens, enfim, todas as produções sociais das quais é expressão, podendo ser um caminho para o entendimento dos sentidos produzidos no cotidiano”. (MARQUES, 2007, p. 101)

Como cultura organizacional, os símbolos, heróis e rituais constituem as práticas sociais da organização. Essas, ao se associarem e materializarem no cotidiano das organizações gera percepções, incorporações e compartilhamento apreendidos e aprendidos pelos sujeitos organizacionais.

Nesse sentido, a pesquisa encaminha-se para o seguinte problema: quais práticas sociais existentes na cultura organizacional da gestão das Coordenações Regionais de Educação para efetivação dos processos de descentralização?

Com base no problema formulado, propõe-se, como objetivo geral analisar aquilo que se manifesta como cultura organizacional das Coordenadorias Regionais de Educação para efetivar o processo de descentralização da gestão educacional de Salvador. E, especificamente, objetiva-se: identificar as práticas sociais existentes na cultura organizacional das CREs, para efetivação dos processos descentralização.

3. CULTURA ORGANIZACIONAL: AS INTERFACES NAS ORGANIZAÇÕES

Compreende-se que as organizações constituem-se espaço singular para o estudo dos aspectos simbólicos, sobretudo, porque a organização, e é por si própria um fenômeno cultural. Nesse contexto, torna-se basilar a compreensão dos conceitos, análises e interpretações das organizações.

Na perspectiva administrativa, organização (do grego, *orgamon* = ferramenta) significa o arranjo e a disposição dos recursos organizacionais para alcançar objetivos estratégicos. Nas organizações, as pessoas passam a maior parte de seu tempo. Utiliza-se de seus serviços, por exemplo, para nascer, viver, aprender, trabalhar, obter todos os produtos e serviços de que necessitam. (CHIAVENATO, 1999)

Com efeito, as organizações são associações de pessoas caracterizadas pela produção de bens e produtos, e a prestação de serviços. De acordo com essa concepção, Etzioni (1984, p. 3) reafirma que “[...] as organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos”.

Chauí (2003) afirma que uma organização constitui-se de práticas sociais determinadas de acordo com sua instrumentalidade e por um conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo comum e por estratégias balizadas pela eficácia, eficiência, planejamento, previsão, controle e êxito.

Observa-se, a partir de uma visão administrativa, que as organizações orientam-se para a obtenção de resultados específicos e para uma mudança quantificável e previsível em toda a estrutura. Nessa concepção, a organização padroniza e proporciona regras de aplicação, um modelo concebido por meio de alguns princípios universais que orientam seu funcionamento.

Desse modo, compreende-se que existem características próprias na constituição de uma organização. Características que versam em torno de prerrogativas basilares, isto é, toda organização constitui-se por pessoas; tem metas e objetivos comuns; e visam sempre obter resultados.

Assim, os aspectos formais que incluem a forma burocrática e as orientações estruturalistas, baseiam-se na lógica da previsibilidade e regulação, na definição clara dos órgãos e funções, na objetividade da política pessoal, na continuidade, na estabilidade e em rotinas padronizadas. (ESTÊVÃO, 1994)

Entretanto, os conceitos de organização formal, disciplina, departamentalização, centralização vem absorvendo novos conceitos como organização informal, liderança, comunicação, motivação, grupos sociais, recompensas simbólicas e sociais. Dessa forma, pode-se compreender que a relação entre os aspectos formais de uma organização e os informais sugerem certa complexidade em sua dinâmica e em seus processos que podem ser interpretados e analisados sob diversas teorias, metáforas e imagens.

Morgan (2007) interpreta as organizações a partir de metáforas, comparando-as em imagens que permitem compreendê-las e interpretá-las na complexidade de sua vida organizacional. Nesse sentido, observa-se que em cada metáfora e imagem, as organizações são vistas a partir de enfoques diversos, podendo coexistir mais de uma imagem, metáforas e teorias.

Alguns autores, como Chiavenato, Maximiano, Oliveira, interpretam as organizações na perspectiva das teorias administrativas. Nesse aspecto, analisam as organizações a partir da teoria da burocracia, de sistemas, das relações humanas que retratam as organizações sob o enfoque da tarefa, do processo, das pessoas.

Observa-se, nesse escopo, a complexidade de análise e interpretação das organizações, seja a partir das metáforas, imagens ou através das Teorias Administrativas. Entretanto, entende-se que a perspectiva cultural revela, a partir dos aspectos informais, características basilares para compreensão do funcionamento da organização.

As organizações brasileiras, nesse sentido, sobretudo as empresariais, percebidas sob os aspectos culturais, demonstram, a partir dos estudos de Hofstede, características específicas e peculiares de funcionamento. Características que versam acerca do coletivismo, alta distância de poder, alto nível de busca de evitar a incerteza e a feminilidade próxima à masculinidade. (CHANLAT *et all*, 2007)

Compreende-se que as características das organizações brasileiras estão imbricadas e tem como base a cultura brasileira que se apresenta complexa, mestiça, múltipla de *ethos* aristocrático, escravista.

Isso pressupõe ao autoritarismo, a síndrome do distanciamento com relação ao poder. Há pouca tendência correlata a emergência de estilos participativos, além de um razoável personalismo que se manifesta na fragilidade e na dificuldade em consolidar instituições políticas, assim como no fato de que formatos administrativos mais racionais do tipo burocrático e meritocrático acabam sendo escamoteados, na prática, servindo apenas

para justificar o que esses sistemas administrativos a risca jamais poderiam legitimar (CHANLAT *et al*, 2007, p. 36)

Observa-se que, de acordo com a perspectiva cultural, as organizações brasileiras, no que se refere à tomada de decisão, envolvem interação social intensa e envolvimento ativo dos principais dirigentes, normalmente autocráticos. Esses dirigentes mostravam-se responsáveis pela parte mais substantiva do processo estratégico de decisão. Com efeito, o processo decisório nas organizações brasileiras configura-se em decisões rápidas e arriscadas, com um número relativamente menor de participantes envolvidos. (CHANLAT *et al*, 2007)

Outras características tornam-se basilares para a compreensão das organizações brasileiras, como o baixo nível das relações sindicais e a exploração de recursos internos, incluído os recursos humanos. (CHANLAT *et al*, 2007)

Observa-se que as características das organizações brasileiras, sobretudo, no que se refere à exploração dos recursos humanos e ao baixo nível das relações sindicais, imbricam-se na forma de como as organizações percebem, tratam e direcionam a política de relações humanas. Nesse escopo, pode-se inferir que a participação dos sujeitos organizacionais sobre influência e impactos dessas características podem promover ineficácia e ineficiência nos processos democráticos.

Compreende-se que valores autoritários imbricam-se nas organizações brasileiras, sobretudo, influenciados pela cultura e promovem dificuldades de apreensão dos valores democráticos.

Outros autores desenvolveram pesquisas e estudos da perspectiva cultural nas organizações brasileiras. Freitas (1997, p. 45) realizou um estudo acerca das características das organizações brasileiras, destacando princípios como:

- a) Hierarquia, que se traduz através de uma tendência à centralização do poder dentro dos grupos sociais.
- b) Personalismo, que se traduz através de passividade e aceitação dos grupos inferiores.
- c) Malandragem, que se traduz através da flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social e do “jeitinho”.
- d) Sensualismo, que se traduz em pessoas mais sonhadoras do que disciplinadas e com uma tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico.

Lodi (1993) e Coda (1997) realizaram, também, pesquisas em torno das organizações brasileiras. Os autores encontraram características como bondade e hospitalidade; culto da personalidade; dificuldade de obediência; falta de coesão social; aventura e imprevidência; falta de culto ao trabalho; falta de controle e acompanhamento; cultura ornamental, cordialidade, afetividade e irracionalidade; falta de objetividade; religiosidade intimista, docilidade e resignação; sobriedade diante da riqueza; individualismo e respeito pelas chefias carismáticas.

Com efeito, observa-se que as organizações brasileiras, sob a perspectiva cultural, apresentam características peculiares e especificidades que podem influenciar na análise e interpretação das organizações educativas. Os aspectos culturais veiculam-se, também, nas organizações educativas. Compreender a organização de ensino, como organização educativa, requer a compreensão da complexidade de sua natureza e modelo organizacional, seu caráter mutável, diversidade e heterogeneidade e, sobretudo, os aspectos culturais que a marcam.

Nesse sentido, as organizações educativas orientam-se a partir das dimensões culturais, transpondo a concepção de organização racional e burocrática para uma composição de organização como realidade social e cultural.

Desse modo, a visão de organização de ensino regido por regras e normas universais abre espaço para a visão pluralista de partilha de valores e práticas sociais.

Assim, a abordagem de organização voltada para os aspectos formais dá lugar à concepção de que sua estrutura se constrói no processo. A ênfase na separação entre a organização e os seus membros, cede lugar às considerações que atribuem aos membros o papel de atores das realizações e mudanças da organização. (TEIXEIRA, 2002, p.)

Com efeito, as organizações educativas, na visão pluralista, ressaltam a importância das pessoas para a organização, bem como a implicação dos aspectos culturais no processo de resistência ou mudança de pressupostos, concepções ou diretrizes.

Lima (2003) apresenta interpretações de modelos teóricos para a compreensão da organização de ensino como organização educativa. De acordo o autor, as organizações educativas podem adotar o modelo político, o modelo de sistema social, o modelo racional/burocrático e/ou o modelo anárquico.

Em síntese o modelo político consiste em ressaltar a diversidade de interesses e de ideologias, o jogo de poder, os conflitos e o caráter político imbricado nas organizações educativas. Assim, ensina Lima (2003, p. 18):

[...] esse modelo chama a atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos atores educativos (tantas vezes apreendidos como grupos homogêneos), para a conflitualidade que pode marcar os seus interesses e as suas ações e, até, para o seu potencial de intervenção e de mudança.

O modelo de sistema social valoriza, sobretudo, o aspecto informal da organização educativa. “A ênfase colocada na interpretação, de base psicossociológica, privilegia a consideração da cultura organizacional e do clima organizacional” (LIMA, 2003, p. 19). Nessa perspectiva, considera que as organizações educativas constituem-se em organizações complexas compostas de relações formais e informais.

O modelo racional/burocrático acentua o consenso e a clareza dos objetivos organizacionais e pressupõe a existência de processos e de tecnologias claros e transparentes. Segundo Lima (2003, p. 21), “as organizações são vistas como formas de realização de objetivos e de preferência, numa visão instrumental centrada na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais”. Em contraponto, o modelo anárquico caracteriza-se por constituir um modelo em que os objetivos são considerados pouco claros, inconsistentes e conflituosos.

Na análise proposta por Lima (2000), observa-se que as organizações educativas podem ser interpretadas por diversos modelos, o que retrata o alto grau de complexidade da organização.

Outros autores, como Estevão (1994), interpretam as organizações educativas a partir de outros modelos. Já o autor citado apresenta o modelo racional-burocrático, no modelo da ambiguidade, no modelo político, no modelo (neo)institucional para análise e interpretação das organizações educativas.

De fato, ao analisar as organizações, sobretudo, as organizações educativas, compreende-se que essas organizações não se constituem apenas de aspectos e modelos formais, mas que se revelam nos aspectos informais, simbólicos, interpretativos com uma dinâmica viva, que procura ajustarem-se às normas e aos procedimentos no âmbito das políticas públicas e das diretrizes dos sistemas de

ensino, bem como às normas internas mantidas por sistemas de valores e práticas sociais veiculadas à cultura organizacional.

Nesse sentido, as organizações educativas, na adoção, implementação e incorporação dos processos da descentralização, sofrem reflexos da cultura organizacional, sobretudo, quando se compreende que a efetivação da descentralização requer mudança cultural e não apenas a imposição dos dispositivos legais.

4. A CULTURA ORGANIZACIONAL: QUESTÕES CONCEITUAIS E OS REFLEXOS NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Nesse escopo, serão explorados os pressupostos teóricos acerca da cultura organizacional, bem como suas implicações nas organizações educativas, elucidando alguns conceitos de cultura organizacional da escola ou cultura escolar.

Compreendendo que, dessa forma, as organizações constituem-se, também, fenômenos culturais, e será estabelecida a interface entre alguns conceitos, análises e interpretações das organizações, sobretudo, das organizações educativas com a cultura organizacional.

Com efeito, serão demonstrados os reflexos da cultura organizacional na adoção, implementação e incorporação da descentralização educacional, considerando o escopo de que a descentralização não se institui apenas pelo imperativo legal, mas que se implicam processos instituintes, diferenciados em cada organização.

4.1 CULTURA ORGANIZACIONAL: QUESTÕES CONCEITUAIS

Ao iniciar as reflexões conceituais acerca da cultura organizacional, serão promovidas algumas considerações em torno das concepções sobre cultura, na medida em que as transposições culturais perpassam e perpetuam-se nas organizações.

As concepções em torno da cultura imbricam-se em múltiplos pressupostos, sentidos e abordagens, revelando alto grau de complexidade. Nessa abordagem teórica, será analisada a cultura a partir da perspectiva do processo civilizatório, da aprendizagem e da diversidade.

Considerando a cultura como processo civilizatório, Tylor (1989), segundo Laraia (1999, p. 25), ensaiou o primeiro conceito de cultura “[...] tomado em seu amplo sentido etnográfico é este todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade”.

Dessa forma, a cultura abrange todas as possibilidades de realização humana, implicadas no itinerário civilizatório, transformadas ou perpetuadas a cada tempo histórico, a cada sociedade e a cada indivíduo.

Corroborando a concepção de Tylor (1989), Durozoi e Rousse (1993) explicitam o caráter civilizatório de cultura, quando a definem como um conjunto das tradições, técnicas e instituições que caracterizam um grupo humano. Ressalta-se que cultura compreendida como processo civilizatório pode tornar-se normativa e suscetível a processos de aculturação, na medida em que a cultura de uma civilização prevalece sobre a cultura de um grupo, promovendo adaptação e assimilação, bem como rejeição dos indivíduos as novas culturas.

Compreendendo a cultura como processo de aprendizagem, Hall (1997) indica que a ação humana produz e sofre significados que auxiliam a codificação, a organização e a regulação de condutas sociais. Pode-se pressupor que a cultura como processo de aprendizagem demonstra o caráter coletivo de formação ou educação dos seres humanos, a partir das relações sociais, além de evidenciar o aspecto transformador e dinâmico implicado na ação humana.

Com efeito, a cultura como processo de aprendizagem implica socializações construídas por indivíduos de forma não linear e dialética. Isto acarreta dizer que o processo de aprendizagem pressupõe a mudança de significados imbricados no simbolismo cultural, partilhado e socializado pelos indivíduos.

A cultura na perspectiva da diversidade compreende que os valores, práticas, crenças, normas, regras variam e diferenciam mediante fenômenos históricos, sociais e humanos. Por isso, “[...] nas diversas culturas, as pessoas tem identidades diferentes porque esposam conjuntos diferentes de valores e crenças. Ao mesmo tempo, um só individuo pode pertencer a diversas culturas”. (CAPRA, 2005, p. 99)

Desse modo, a diversidade cultural pressupõe transformações de tempo e espaço, bem como produz pluralismo de identidade, de prática social e de relações humanas. A cultura, a partir dos processos civilizatórios, da aprendizagem e da diversidade, entrelaça-se no modo de vida das sociedades, das pessoas, e, conseqüentemente, das organizações.

Nesse sentido, interpretar e analisar as organizações sob o aspecto cultural pode possibilitar o entendimento de que estruturas formais constituem-se, também, de realidades simbólicas e de visão interpretativa, socialmente construídas, aprendidas e perpassadas pelas pessoas que compõem as organizações.

A análise das organizações sob o ponto de vista da cultura, de acordo com Morgan, veicula-se a partir de significados e sentidos compartilhados. Desse modo, “[...] ao se falar sobre cultura, na verdade, está sendo feita uma referência ao processo de construção da realidade que permite às pessoas ver e compreender eventos, ações, objetos, expressões e situações particulares de maneira distinta”. (MORGAN, 2007, p. 132)

Desse modo, a organização, do ponto de vista da cultura, apresenta um sistema de significados compartilhados, construída pelas pessoas que retratam a identidade organizacional e a especificidade no modo de pensar e agir os processos de sua estrutura organizacional.

Com efeito, a visão interpretativa que as pessoas constroem sobre as organizações pode influenciar sua estrutura organizacional. Assim, “[...] os processos sociais, as imagens, os símbolos e rituais criam e desenvolvem, na organização um *ethos* próprio consagrado através da sua estrutura formal”. (MORGAN, 2007, p. 127)

Assim, o sistema de significados compartilhados, a partir da visão interpretativa da organização, implica-se de tal forma na estrutura organizacional que os projetos, programas, políticas e diretrizes podem sofrer alterações ou até mesmo imbricar-se em um processo de resistência, mediante a interpretação que as pessoas estabelecem acerca dos aspectos formais.

Compreende-se que se torna basilar para esta abordagem teórica traçar-se uma breve conceituação sobre crenças e suas implicações para organização. De acordo com Kudiess (2005), as crenças constituem-se representações mentais integradas dentro de esquemas existentes. Assim, as crenças concebem conhecimentos circunscritos de convicção, confiança e certeza a respeito de um determinado fenômeno ou objeto.

Com efeito, as crenças no âmbito da organização implicam-se na aceitação e incorporação de fenômenos ou práticas por um determinado grupo. Essa crença, repetida por um período de tempo, torna-se uma verdade. Em outras palavras, a forma de acreditar de um grupo organizacional acerca das políticas, projetos e programas pode interferir na eficácia e eficiência da organização. Desse modo, os padrões de crenças, as normas, os rituais, os valores, as práticas sociais veiculadas nas organizações compõem a cultura organizacional.

Entende-se, assim, que a cultura organizacional compreende os sistemas de crença e valores, aceitos e aprendidos pelas pessoas que compõem as organizações, veiculados nos aspectos simbólicos, nos elementos subjetivos e na inter-relação com o ambiente externo e interno a organização.

Mintzberg e colaboradores (2000) explicitam que a cultura organizacional implica-se como base para organização. Desse modo, os valores, as crenças, os símbolos refletem nas práticas e nos hábitos, bem como nos produtos, nos programas e nos projetos, legitimando o funcionamento da organização.

Isso, efetivamente, implica que o funcionamento interno da organização, a partir da forma como a organização procede ante um problema, como se posiciona frente às mudanças, como se estrutura e se organiza, traduz a forma de conceber, explícita ou implícita, seus aspectos formais e informais explicitam a cultura da organização.

Nesse sentido, os estudos de Schein (1991 *apud* TEIXEIRA, 2002, p. 23) explicitam vários elementos que refletem na cultura organizacional:

[...] os comportamentos regulamente observados, quando as pessoas interagem na organização, tais como a linguagem usada, os rituais e as condutas adotadas; as normas que envolvem um grupo de trabalho; os valores dominantes esposados pela organização, como a qualidade do produto ou a liderança de preço; a filosofia que guia a política da organização através dos empregados e fregueses; as regras do jogo na organização, ou seja, aquilo que um novato precisa aprender para ser aceito; o sentimento ou clima que prevalece na organização e que se estabelece de layout e na maneira como os membros da organização interagem entre si e com os elementos de fora.

Afirma, ainda, Schein (1991 *apud* TEIXEIRA, 2000, p. 24) que a cultura organizacional constitui-se de três elementos: os artefatos, que são as construções, o espaço físico, a linguagem falada e escrita, a produção artística e o comportamento aparente dos membros do grupo; os valores e crenças, que corresponde o senso do dever ser, com função normativa ou moral, que se interiorizam; e as concepções básicas, isto é, as crenças interiorizadas, que passam a ser tomadas como naturais e a orientar, de modo inconsciente, as ações dos indivíduos.

Os elementos da cultura organizacional traduzem um sistema de interação específico e próprio que organiza e dá sentido de como as coisas são feitas na organização. Assim, esses elementos vivenciados e experienciados imbricam-se na interação dos grupos, perpassando para os novos membros da organização.

Ressalta-se, então, que a cultura organizacional contempla as culturas instituídas referentes às normas legais, às estruturas organizacionais definida pelos órgãos, às rotinas, aos planejamentos, bem como, às culturas instituintes construídas e reconstruídas pelos sujeitos no cotidiano organizacional. (LIBÂNIO, 2007)

4.2 A CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR OU CULTURA ESCOLAR

Observa-se que as concepções e pressupostos da cultura organizacional formaram alicerces para compreensão e análise das organizações educativas, a partir da visão interpretativa, simbólica e subjetiva dos processos formais no âmbito dos sistemas e das escolas.

Dessa forma, alguns autores como Forquin, Frago e Julia debruçaram-se nos estudos e nas pesquisas acerca da cultura organizacional da escola ou cultura escolar. A definição de cultura organizacional da escolar ou cultura escolar proposta por Frago (1995, p. 68) parte da compreensão da cultura escolar como um “[...] conjunto dos aspectos institucionalizados que caracterizam a escola como organização”.

A cultura organizacional da escola, nesse sentido, inclui as características e os modos particulares que envolvem as dimensões do cotidiano, tanto no que se refere aos aspectos formais, quanto àquelas relacionadas aos aspectos simbólicos.

Forquin (1993) explicita que a cultura organizacional da escola possibilita o entendimento do que acontece no interior da escola e no seu entorno. Assim, a partir as rotinas e normatizações, os conteúdos formais e simbólicos expressam-se e conduzem o modo de ser e de fazer da organização escolar.

Nesta perspectiva, a cultura organizacional da escola, veiculada ao modo de ser e de fazer da organização, Libânio (2001, p. 9) afirma que a cultura organizacional escolar constitui-se em um “[...] conjunto de fatores sociais, culturais, psicológicos que influenciam os modos de agir da organização como um todo e do comportamento das pessoas em particular”.

Desse modo, além dos aspectos procedimentais e administrativos, as organizações educativas também apresentam aspectos de natureza cultural, geralmente implícitos, que caracterizam essas organizações de forma diferenciada.

Observa-se que os aspectos de natureza cultural enfatizam a importância das pessoas na organização. Luck (2009, p. 8) afirma que

[...] o conceito de cultura organizacional se refere, pois, as práticas regulares e habituais da escola, a sua personalidade coletivamente construída e amalgamada, a partir do modo como as pessoas, em conjunto, pensam sobre a escola como um todo. [...] Também se refere aos valores que expressam e traduzem em seus discursos comuns, em suas ações cotidianas e em sua comunicação e relacionamento interpessoal regulamente estabelecido.

Com efeito, a cultura organizacional da escola internalizada pelas pessoas gera um estilo coletivo de perceber as coisas, de pensar os problemas, de encontrar soluções que sedimentam ao longo do tempo e acabam se tornando verdades absolutas e universais.

Para Julia (2001, p. 10), a cultura escolar configura-se “[...] como um conjunto de normas que definem conhecimentos a ensinar e condutas a inculcar, e um conjunto de práticas que permitem a transmissão desses conhecimentos e a incorporação desses comportamentos”.

Entende-se que a cultura organizacional pode ser apreendida por diversos elementos. Nesta abordagem teórica, a cultura organizacional das organizações educativas será apreendida a partir das práticas sociais.

A cultura organizacional, no que se refere à prática social, oferece base para a compreensão de que as ações e os modos como as coisas se efetivam na organização, como as pessoas agem diante de uma situação podem ser naturalmente reproduzidos pelos novos membros que, dificilmente, resolveram o problema de outra forma, na medida em que necessitam da aceitação do grupo.

As práticas sociais possuem, portanto, características próprias com seus saberes, seus referenciais, pressupostos e valores subjacentes à estrutura organizacional. Dessa forma, as práticas sociais “[...] têm vida própria, seus ritmos e seus ritos, sua linguagem, seu imaginário, seus modos próprios de regulação e de transgressão, seu regime próprio de produção e de gestão de símbolos”. (FORQUIN, 1993 *apud* SOUZA; VOLDEMORIN, 2005, p. 35)

Com efeito, as práticas produzidas pelas pessoas na organização assimilam-se de tal forma a estrutura organizacional que ocasionam socializações e aprendizagens de como proceder às situações do cotidiano.

De acordo com Hall (2003 *apud* CABRAL NETO, 2007, p.86),

[...] todas as práticas sociais, na medida em que sejam relevantes para o significado ou requeiram significado para funcionarem, têm uma dimensão cultural, tanto mais se tornam significativas as forças que procuram regular a cultura, exercendo algum tipo de poder sobre ela.

Pode-se inferir que as práticas sociais manifestam-se no comportamento, nos significados, no modo de agir e nos valores da organização. Com efeito, os aspectos formais produzidos na estrutura organizacional vinculam-se às práticas sociais de forma inerente, essencial, inseparável e própria.

4.3 CULTURA ORGANIZACIONAL: REFLEXOS NA DESCENTRALIZAÇÃO

Considera-se que a implementação da descentralização consiste, fundamentalmente, na incorporação de processos instituintes, caracterizados por uma dinâmica contínua e ativa de construção de práticas em que as pessoas criam e recriam o modo de atuar e pensar da organização.

Com efeito, a descentralização, no que diz respeito a sua implementação, aponta algumas dificuldades na adoção de mecanismos, medidas e ações, sobretudo, as veiculadas à tomada de decisão e ao poder.

Nessa perspectiva, a descentralização, na medida em que transfere para outros níveis de governo, de sistema, de organização o poder de decisão sobre os seus próprios processos, promovendo a redistribuição de poder para órgãos intermediários e escolas, gera complexidades e descaracterização de seus processos.

Compreende-se, assim, que a adoção da descentralização pressupõe, ou deveria pressupor, a delegação de autoridade e hierarquia, balizadas na tomada de decisão e no poder dos órgãos centrais para outras instâncias e organizações, promovendo maior participação dos sujeitos, e autonomia em nível local.

Desse modo, a descentralização efetiva-se, em nível local, nas organizações educativas imbuídas de uma forma própria de gestão, de tomada de decisão, de participação, de autonomia e de poder. Entende-se, portanto, que a adoção e implementação da descentralização implicam a incorporação das organizações, e,

sobretudo, dos sujeitos de mecanismos que gerem participação, autonomia e democratização.

Entretanto, esses mecanismos nem sempre se efetivam, na medida em que a cultura das organizações, por exemplo, ainda está imbuída de práticas centralizadoras, ocasionando, portanto, diversas maneiras e formas de descentralização, dentre estas, destacam-se a desconcentração, a delegação e a devolução.

A desconcentração constitui na transferência de tarefas de trabalho para unidades pertencentes à organização, entretanto, não ocorre a transferência de autoridade. A delegação transfere a autoridade das unidades superiores para as inferiores da pirâmide hierárquica, possibilitando a tomada de decisão. Esta autoridade pode ser retirada pela unidade que delegou. A devolução transfere a autoridade para uma unidade que pode agir independente. (PREAL, 2000, p. 37)

Outros autores versam sobre as diferentes maneiras de descentralização. De acordo com Tobar (1991), a descentralização implica redistribuição do poder, uma transferência na alocação das decisões, enquanto a desconcentração é a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório.

Nessa perspectiva, de acordo com Luck (1999, p. 15) existem diferentes tipos ou modalidades de descentralização:

- a) Descentralização propriamente dita refere-se à transferência de competências para outros níveis de governo, de decisão e gestão com autonomia e personalidade jurídica próprias, como federalização, regionalização, municipalização ou privatização;
- b) Desconcentração, caracterizada pela delegação regulamentada da autoridade, ou seja, sujeita às diretrizes e normas, controle e prestação de contas e outros níveis de decisão e gestão, permanecem política e administrativamente sujeita e subordinada, para tomar determinadas administrativas e assumir responsabilidades correspondentes.
- c) Forma mista, que combina a descentralização e a desconcentração, e que ocorre quando a autoridade nacional ou central descentralizada, mas mantém, e em alguns casos, até mesmo reforça sua autoridade e competência normativa e de controle.

Com efeito, observa-se a complexidade da adoção, implementação e incorporação de processos de descentralização circunscritos em organizações

detentoras de uma cultura própria. Nesse sentido, práticas descentralizadas ou centralizadas, bem como a elaboração de regras, procedimentos, normas sedimentam-se e refletem-se na cultura da organização.

No Brasil, a complexidade de adoção e implementação da descentralização apresenta-se ainda mais complexa devido às desigualdades regionais e socioculturais e as tradições de uma cultura de centralização nos sistemas e nas organizações educativas.

Estudos realizados em organizações educativas brasileiras revelam que ocorrem problemas crônicos referentes à tradição de uma cultura de centralização. Problemas que versam em torno das ineficiências e ineficácias traduzidas por índices de repetência e evasão, a burocratização e homogeneização das políticas públicas, a descontinuidade e inexistência de mecanismo de controle e avaliação de programas. (COSTA, 2000 *apud* LUCK, 2006)

Desse modo, a tradição cultural centralizadora difundida em nosso país imbricou-se nas estruturas organizacionais, e, sobretudo, na mente e na ação das pessoas, gerando conflitos e tensões a partir das mudanças de procedimentos trazidas pela descentralização.

Com efeito, observa-se que se adotam mecanismo de descentralização em sistemas e organizações educativas, no qual a cultura organizacional apresenta-se imbuída de processos centralizados. Desse modo, de acordo com Wise (1982), quanto mais centralizados os processos de uma organização, mas dificuldades apresentam na incorporação da descentralização.

Nesse sentido, Luck (2006, p. 50) elucida que algumas vezes são descentralizados espaços para tomada de decisão nas organizações educativas, cuja cultura não está orientada e nem preparada para fazê-lo adequadamente, gerando desestabilização e promoção de mecanismo de controle do sistema acerca das organizações educativas, o que evidencia o viés da centralização.

Os traços culturais referentes à centralização implicados nas organizações educativas brasileiras, portanto, podem gerar dificuldades ao exercício da autonomia e da participação no que se refere à tomada de decisão e à redistribuição de poder nessas organizações.

Desse modo, os conflitos e tensões nas organizações educativas veiculam-se à contradição apresentada pela incorporação de uma cultura organizacional focada

para a centralização e a adoção, e implementação de processos descentralizados impostos pelos imperativos legais, e não por uma mudança cultural da organização.

Nessa perspectiva, Luck (2006) reafirma a complexidade na adoção e implementação de processos de descentralização ao compreender que esse processo implica uma dinâmica social imbuída de relacionamentos entre pessoas que se expressam em uma cultura organizacional.

Compreende-se que a adoção e implementação de processos de descentralização envolve pessoas com interesses, crenças, valores e práticas diferentes, promovendo conflitos e tensões na própria cultura organizacional a partir das múltiplas concepções, procedimentos, ideias e intenções construídas e reconstruídas pelos grupos nas organizações.

Com efeito, o processo de descentralização veicula-se à transformação da cultura da organização, ou seja, à mudança de ser e de fazer, de atitude e de colocação de práticas, valores e crenças das pessoas acerca da nova dinâmica que impõe a descentralização.

Entende-se assim, que a cultura organizacional voltada para descentralização requer nova dinâmica no sistema, nas organizações e nas pessoas. Desse modo, a estrutura do sistema, ao permitir as organizações educativas o exercício da autonomia, a redistribuição de poder e a efetiva participação dos sujeitos educativos, requer a incorporação de uma cultura da organização promotora de processos democráticos e descentralizados.

5. METODOLOGIA

A cultura organizacional, ao interpretar e analisar os fenômenos culturais veiculados nas organizações promove a investigação dos significados subjetivos e simbólicos subjacentes ao funcionamento da organização, bem como reinterpreta a natureza das relações da organização com o ambiente e contribui para a compreensão da mudança organizacional.

Nesse sentido, a cultura organizacional como objeto de investigação tem motivado estudos que pretendiam, sobretudo, vislumbrar os impactos culturais acerca da estrutura formal e informal no interior das organizações.

No campo da educação, estudos acerca da cultura organizacional da escola ou cultura escolar proliferaram, apontando a multiplicidade cultural existente nas organizações educativas e a influência das pessoas na geração de valores, práticas sociais, crenças compartilhadas e veiculadas à cultura da organização.

Observa-se, entretanto, que o estudo da cultura organizacional em organizações educativas implicado ao processo de descentralização constitui-se em um espaço de pesquisa pouco explorado. Com a intenção de elucidar, explorar e aprofundar esse fenômeno, a pesquisa tem como objeto a cultura organizacional e a análise do processo de descentralização da SECULT a partir das CREs.

Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica da cultura organizacional no que se refere às práticas sociais e do processo de descentralização no sentido da autonomia, participação e tomada de decisão, associada a observações empíricas e experiências profissionais.

Ressalta-se que a pesquisa bibliográfica constitui na explicação de um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais e científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema. (CERVO E BERVIAN, 1983, p. 55)

Compreende-se, assim, que por tratar-se de uma pesquisa de natureza cultural, simbólica e subjetiva, o aporte teórico fundamentado pelas observações e experiências empíricas pode servir de base, na medida em que geram a interação entre complexidades de fatos subjetivos e dinâmicos concretos com o suporte

teórico, para a análise da cultura organizacional e do processo de descentralização efetivados pela gestão das CREs.

Nesse sentido, utilizou-se como instrumento de coleta e tratamento das informações e dos dados, a entrevista semi-estruturada que ao colaborar com a investigação dos aspectos afetivos e valorativos dos informantes podem revelar significados pessoais, atitudes e comportamentos dos entrevistados acerca do tema, problema ou assunto pesquisado (SELLTIZ *et all*, 1987). Para a coleta do material de base, segundo a análise documental, foram analisados o Regimento da SECULT e o planejamento estratégico das CREs.

Desse ponto de vista, a pesquisa encaminha-se para o seguinte problema: quais práticas sociais existentes na cultura organizacional da gestão das Coordenações Regionais de Educação para efetivação dos processos de descentralização propostos pelo Sistema Municipal de Educação de Salvador.

O problema de pesquisa caracterizado para esse estudo verificou-se a partir da seguinte questão norteadora: quais níveis de descentralização a gestão das Coordenações Regionais efetiva mediante sua cultura organizacional?

Enquanto população dessa pesquisa compreende as gestoras das Coordenadoras Regionais de Educação, por ser considerado um grupo estratégico com características funcionais e comportamentais que podem vislumbrar as práticas sociais existentes na cultura organizacional para a efetivação dos processos de descentralização.

Em relação à amostra, a pesquisa foi desenvolvida nas CREs Centro, Cabula, Orla, Subúrbio e Pirajá circunscritas à região metropolitana de Salvador. Nesse sentido, buscou-se analisar e comparar os valores organizacionais e as práticas sociais existentes na cultura organizacional dessas CREs.

Ressalta-se que a pesquisa foi realizada nas CREs que compreendem a maior quantidade de escolas e, conseqüentemente, de alunos. De outra parte, consideraram-se as CREs que se localizam em pontos estratégicos do Município de Salvador.

Tabela 3 – Distribuição das Coordenadorias Regionais por Escolas

Coordenadorias Regionais	Quantidade de Escolas por CREs
Centro	45
Cidade Baixa	27
São Caetano	38
Liberdade	30
Orla	45
Itapuã	47
Cabula	45
Pirajá	34
Subúrbio I	36
Cajazeiras	40
Subúrbio II	30
Total	417

Fonte: SECULT 2010.

Entende-se que, a partir do suporte teórico, da observação, análise e interpretação da realidade em que se manifestam problemas, conflitos, ações e comportamentos da gestão das CREs escolhidas em relação ao processo de descentralização, podem-se explorar os componentes e a multiplicidade de dimensões presentes nesse contexto específico.

Compreende-se que a análise da cultura organizacional, a partir das práticas sociais, pode servir de base para a construção de um retrato organizacional das CREs mediante a efetivação do processo de descentralização da SECULT.

6. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esse capítulo contém a apresentação e análise das informações obtidas a partir da pesquisa bibliográfica e das observações empíricas. Ressalta-se que os resultados comentados a seguir aplicam-se à cultura organizacional das CREs pesquisadas, não devendo, portanto, constituir-se em conclusões que possam ser estendidas a todo o universo de pessoas que trabalham em outras Coordenadorias Regionais.

Primeiramente, analisou-se a cultura organizacional e o processo de descentralização a partir do suporte teórico e das observações empíricas e experiências profissionais. Em seguida, apresentou-se a análise das respostas das entrevistas semiestruturadas², acerca das práticas sociais voltadas para o processo de descentralização das CREs pesquisadas.

Nesse sentido, a cultura organizacional balizou-se a partir das práticas sociais e o processo de descentralização fundamentou-se através dos conceitos autonomia, participação e tomada de decisão. Dessa maneira, pode-se analisar a cultura organizacional desenvolvida nas CREs, bem como os níveis de descentralização executados pela SECULT.

Primeiramente, analisaram-se as funções e as atribuições das CREs a partir do entendimento das coordenadoras regionais em relação ao Regimento da SECULT e das práticas sociais efetivadas nessa organização voltadas para o processo de descentralização. Em seguida, as práticas sociais foram analisadas a partir dos conceitos autonomia, participação e tomada de decisão.

FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DA CRE

O processo de descentralização é essa interlocução entre o Órgão Central, as Coordenadorias que ficam lá em Brotas e as unidades escolares. A Regional, como fica próxima das unidades escolares, tem esse papel e cumpre, em intermediar as ações planejadas pelas diversas coordenadorias, executar ações planejadas e pensadas, também, como foco no planejamento das unidades escolares, bem como atender as comunidades escolares, alunos, professores, tirando suas dúvidas, orientando toda a comunidade e especial os gestores (Coordenadora Regional X).

² Descreva o seu papel ou participação como gestora das Coordenadorias Regionais de Educação no processo de descentralização da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer (SECULT); Descreva as principais práticas sociais que você executa na gestão da Coordenadoria Regional de Educação para efetivar o processo de descentralização proposto pela SECULT.

A Coordenadora Regional X entende a função e a atribuição da CRE como órgão intermediário quando ratifica que a Regional tem e cumpre a função de intermediar as ações planejadas e pensadas pelo Órgão Central. Outra função e atribuição mencionada, pelo sujeito X, diz respeito ao caráter regionalizado de atendimento as unidades escolares e apoio aos gestores escolares.

Observa-se que o entendimento da função e das atribuições da CRE pela Coordenadora Regional revela a correlação entre o Regimento da SECUT e o entendimento dos gestores dessa organização educativa. Com efeito, a gestão das Coordenadorias Regionais, de um modo geral, compreende a necessidade que Órgão Central indica de estreitar e de aproximar suas diretrizes e suas políticas educacionais da dinâmica das unidades escolares. É nessa perspectiva que se balizou a criação das CREs.

Entretanto, a compreensão e o entendimento das funções e atribuições da CRE não significam que a prática social efetivada possibilita e viabiliza o processo de descentralização proposto pela SECULT.

A função do Coordenador Regional é de descentralização mesmo, que dizer, nós coordenamos as escolas aqui da CRE e fazemos, na verdade, que as coisas aconteçam, quer dizer, nós intermediamos as necessidades das unidades escolares junto com o Órgão Central e trazemos as demandas do Órgão Central para as unidades escolares, procurando minimizar, suprimir, agilizar o processo educativo que, na verdade, tudo, o foco, é educação, é o aluno. Então, é uma maneira da gente intermediar, facilitar, organizar junto aos gestores o processo educacional. (Coordenadora Regional Y).

A Coordenadora Regional Y compreende a função e as atribuições da CRE, ou seja, promover a intermediação e a interlocução entre o Órgão Central e as unidades escolares ao relatar que a função da Regional é de descentralizar, intermediar, facilitar e organizar o processo educativo.

Desse modo, o sujeito Y ratifica a função e a atribuição da CRE na articulação, na monitoria e no acompanhamento técnico, administrativo e pedagógico as unidades escolares.

Nesse sentido, o Órgão Central, juntamente com as Coordenadorias Internas, repassam para a gestão das CREs as diretrizes e as políticas educacionais que devem orientar as unidades escolares, promovendo alinhamentos conceituais, administrativos, técnicos e pedagógicos acerca da organização e estrutura do

ensino, da formação de professores e gestores escolares, da distribuição de merendas, do reparo do espaço físico, dentre outros aspectos.

Observa-se, que apesar da compreensão e do entendimento da função e das atribuições da CRE, o processo de descentralização embasa-se em ações de minimizar, suprimir e agilizar o processo educativo. Nesse sentido, o processo de descentralizar obtém características contraditórias mediante aos pressupostos da descentralização.

Com efeito, percebe-se que os objetivos e as metas organizacionais do Sistema Municipal de Educação demonstram conflitos e contradições no que se refere ao processo de descentralização, na medida em que a gestão das CREs efetiva práticas sociais pulverizadas e distanciadas das funções e atribuições das CREs.

Essas ações contribuem para o processo de descentralização, pois, não vejo mais uma Secretaria de Educação com 415 escolas ser tudo centralizado nas mãos de poucos, vamos assim dizer, e distantes das escolas. Então a Regional, ela está localizada justamente dentro do bairro, perto das unidades escolares, mais próximas. Então as demandas são muitas, então, não cabe mais uma centralização, não tem como você dá conta de tantas ações, as demandas são muitas grandes para que um grupo pequeno dê conta. Então, essas ações ajudam bastante. (Coordenadora Regional Z).

Observou-se que a complexidade da estrutura organizacional da SECULT pressupõe a efetivação das instruções no sentido da descentralização, bem como revoga ou ameniza a centralização das práticas sociais.

Entretanto, entende-se que o processo de descentralização, imbuído nos mecanismos de autonomia, de participação e de tomada de decisão, requer a incorporação de práticas descentralizadas pelos sujeitos organizacionais.

QUANTO A AUTONOMIA DAS CRE, PODE-SE OBSERVAR NA FALA DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS:

No pedagógico, nós atendemos, promovemos e executamos ações voltadas para os professores e também para os gestores e, na dimensão administrativa, essas ações voltadas para a equipe gestora, coordenadores escolares, gestores escolares que inclui diretores e vice e secretários escolares. Então, as realizações na área pedagógica são de cunho de formação com as oficinas pedagógicas, com cursos, com

orientações aos coordenadores pedagógicos para a realização do planejamento, bem como a orientação para a elaboração e revisão da proposta pedagógica, do Regimento Escolar e do Plano de Ação das escolas (Coordenadora Regional W)

A Coordenadora Regional W compreende a prática da autonomia a partir de suas dimensões. Assim, na dimensão pedagógica a autonomia pressupõe a construção da proposta pedagógica, do Regimento Escolar e do Plano de Ação das escolas. Outro aspecto relatado pelo sujeito W refere-se à formação dos professores e para os gestores escolares. Na dimensão administrativa, a gestora entende que corresponde a formação da equipe gestora.

Entende-se que em relação ao aspecto da formação de professores e gestores, a autonomia dessa prática não corresponde as funções e atribuições da CRE de acordo com o Regimento da SECULT. Nesse sentido, ocorre uma sobreposição de funções, na medida em que, essa ação pertence à Coordenadoria de Ensino e Apoio Pedagógico (CENAP).

Assim, mesmo demonstrando um eixo norteador com o Plano de Ação Intersetorial, observou-se que cada CRE executa práticas sociais de forma diferenciada, até mesmo sobrepondo às funções e atribuições das Coordenadorias Internas.

Desse modo, a autonomia na dimensão pedagógica, na ação de formação, não institui o compartilhamento de responsabilidades e de maior poder de decisão dos profissionais, o que evidencia os múltiplos conflitos, dicotomias e interesses de poder existentes nas organizações educativas.

As CREs não têm autonomia financeira, a CRE tem autonomia no momento que eles resolvem e traz pra SECULT os resultados e esses resultados são recebidos e efetivados de forma coerente, não existe, pelo menos nessa gestão, não existe um descrédito das ações efetivadas pelas Coordenações Regionais, muito pelo contrário, existe um apoio nas ações realizadas. A gente realiza as ações e traz os resultados para Secretaria e esses resultados são efetivos, as pessoas concordam com os resultados, não refaz o serviço. (Coordenadora Regional X)

A Coordenadora Regional X entende que a CRE, pela própria constituição como órgão intermediário proposto pelo Regimento da SECULT, não possui autonomia financeira. Assim, todas as ações que necessitam de recursos financeiros precisam da aprovação do Órgão Central.

Com efeito, pode-se inferir que a CRE não possui autonomia financeira, na medida em que, não ocorre a existência e a utilização de recursos financeiros necessários para melhoria do funcionamento dessa coordenadoria.

Percebe-se, em certa medida, a autonomia na gestão das CREs configura-se a partir de práticas de discurso, uma intenção, uma proposta ou um desejo, do que uma ação concreta que possibilite a tomada de decisão e a distribuição de poder.

O processo de descentralização acontece até certo ponto, ainda não existe uma total descentralização uma porque as Coordenadorias Regionais ainda não são munidas de número de pessoal qualificado e suficiente, em números, para efetivar essa descentralização. Então muitas questões que poderiam ser resolvidas no âmbito das Coordenações Regionais nós ainda temos que resolver na Secretaria. Então, a gente não tem certa autonomia, o Regimento Interno da Secretaria no que tange as CRE s ainda restringe. Então a gente ainda não tem essa autonomia para resolver todas as questões. Então, muitas das questões a gente tem que levar para a Secretaria para que possa resolver. (Coordenadora Regional K)

A Coordenadora Regional K compreende que o processo de descentralização ocorre até certo ponto, na medida em que, a autonomia é restringida e a tomada de decisão centralizada no Órgão Central. Ressalta, ainda, que o Regimento da SECULT limita a função e a atribuição das CREs.

Desse modo, o processo de descentralização no que se refere à autonomia, efetiva-se de forma conflituosa e híbrida, contribuindo para a prática da heteronomia no qual os responsáveis pela gestão colocam-se em uma dependência e subordinação das decisões aos regulamentos do Órgão Central.

Com efeito, a autonomia das CREs no que diz respeito ao ordenamento da própria SECULT constitui-se a partir da mediação entre a anomia e a heteronomia, ocasionando a atuação de forças contrárias e antagônicas na prática da autonomia.

Então eu acho que eu tenho um certo grau de autonomia, pra algumas decisões sim, por exemplo, aconteceu agora a gente tinha o Mapa Digital que tava previsto pra quinta-feira é um cronograma que o sub-secretário não mexe, ai ligaram pra confirmar, ta sabendo que o Mapa Digital é quinta-feira, eu não vou dizer que é impossível, mas é complicado pra mim fazer quinta-feira por que era reinauguração de uma escola . Ah não, então você quer que dia? Veja ai qualquer outra data, essa semana é complicado pra mim tenho a formação de Mabel Veloso, não, não te tudo bem, beleza, beleza. Então, o que pra outra Regional seria bem complicado remarcar uma data que tenha o Mapa Digital, hoje, é o que? É uma ação descentralizadora que a partir do Mapa Digital a gente elenca as prioridades da Regional em votação, em assembléia com todo mundo, não sou eu que determino quais as escolas vão ser reformadas, somos nós mesmos em assembléia. Então isso mexe com todas as coordenadorias da secretaria, mas só pelo indicativo de dizer assim

tem uma pequena formação, eu tenho uma reinauguração ou eu tinha uma formação, poderia mudar o turno, mas eu tenho outra ação. Então a gente pode perceber o quanto, o que a gente faz aqui, mesmo pra gente sendo pequeno tem responsabilidade, tem uma validação do Órgão Central (Coordenadora Regional Y).

A Coordenadora Regional Y compreende que ocorre certo grau de autonomia nas CREs, na medida em que, a tomada de decisão efetiva-se em algumas ações. Entretanto, reconhece a falta de autonomia financeira pela não obtenção de recursos financeiros.

Percebe-se que a autonomia ocorre em algumas ações e mesmo nessas ações a tomada de decisão perpassa pelo direcionamento do Órgão Central. Outro fator observado é a “diminuição” da CRE diante as coordenadorias internas da SECULT, no que se refere, a responsabilidade das ações enquanto política Pública.

Nesse sentido, compreendemos a complexidade da autonomia no que se refere a sua prática social nas organizações. Essa complexidade pode ser explicitada a partir das diversas formas de compreender e exercer a tomada de decisão e o compartilhamento de poder e de responsabilidade inerente a autonomia.

QUANTO A PARTICIPAÇÃO DAS CRE, PODE-SE OBSERVAR NA FALA DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS:

Então eu sinto com aquele grupo daqueles gestores que estão ali naquele entorno; então a gente vai discutir as questões da comunidade daquele entorno, se a comunidade está sofrendo muito com a questão da violência ou de tráfico de drogas ou até questão de trabalho infantil, isso tudo a gente discute ali, naquele momento ali e tenta amarrar as ações daquelas escolas que estão perto uma das outras e que atinge a mesma comunidade (Coordenadora Regional K).

A Coordenadora Regional K compreende que a participação ocorre com os gestores escolares e a comunidade local na discussão dos problemas que afetam a comunidade, como tráfico de drogas e questões de trabalho infantil, bem como nas outras escolas que estão no entorno.

A participação da CRE e das escolas nos problemas da comunidade caracterizam a participação como expressão verbal e discussão de idéias, na medida em que, o espaço escolar torna-se uma arena para que os sujeitos

educativos e a comunidade expressem suas idéias, suas opiniões e suas sugestões diante da situação em debate.

Compreende-se que essa participação apresenta limitações, a tempo em que não ocorre o compartilhamento de poder e responsabilidades. Em geral as CREs e as escolas apenas escutam os problemas da comunidade ou encaminham para órgãos responsáveis como Conselho tutelar ou Ministério Público, quando o problema prejudica o desempenho acadêmico dos alunos da escola.

Então a dinâmica da CRE é essa, a gente ainda faz junto os funcionários terceirizados também, que é uma forma da gente ta sempre conversando, ta sempre ajudando no que a gente pode, acolhendo eles. Assim, os funcionários, professores, coordenadores, gestores e o aluno na medida em que a gente pode, resolvemos junto com os pais os problemas (Coordenadora Regional W).

A Coordenadora Regional W relata que a participação se desenvolve de forma colegiada, quando gestores, professores, alunos e pais resolvem juntos os problemas da escola com a orientação da CRE.

Nesse sentido, observou-se que a CRE estimula a participação como tomada de decisão nas escolas como forma de resolver seus problemas, possibilitando o compartilhamento de responsabilidades por decisões tomadas em conjunto com uma coletividade.

Entretanto, observou-se que as tomadas de decisões tanto no âmbito das CREs quanto nas escolas limitam-se, em certa medida, as questões operacionais. Assim, a participação, nesse sentido, pode promover o desenvolvimento de tomada de decisão com base nas questões técnicas, limitando idéias e opiniões, bem como a análise de forma interpretativa das dimensões políticas e pedagógicas da participação.

Em relação a minha participação como gestora da Regional no processo de descentralização eu colocaria algumas palavras ou expressões tipo partilha de poder, instrumentalização do grupo, processo de emancipação da heteronomia para a autonomia (Coordenadora Regional Y).

A Coordenadora Regional Y compreende que a participação constitui-se como base para o processo de descentralização, ao tempo em que, pode gerar a partilha de poder, a instrumentalização do grupo e o processo de emancipação da heteronomia para a autonomia.

Dessa forma, a participação apresenta-se como engajamento, envolvendo o estar presente, o oferecer idéias e opiniões, o expressar pensamento, o analisar de forma interpretativa as situações e o tomar decisões com base em análise compartilhadas e na distribuição de responsabilidades e poder.

Com efeito, essa forma de participação pode possibilitar a atuação conjunta, compartilhada e analítica de situações importantes para o processo educativo, superando, em certa medida, a passividade e a acomodação, bem como o autoritarismo e a centralização de poder.

(...) nós fazemos encontros com as famílias, com os Conselhos Escolares, com as comunidades em geral e temos alguns eventos que incluem a participação da comunidade dentro da escola, alguns projetos educacionais voltadas para a área ambiental, para a discussão com as famílias de temas relevantes, a sua relação com a escola (Coordenadora Regional X);

A Coordenadora Regional X entende que a participação se desenvolve a partir de encontros com as famílias, com os Conselhos Escolares e em projetos educacionais relevantes para o estreitamento da relação escola *versos* comunidade.

A participação mencionada pelo sujeito X corresponde à participação como representação, no qual, institui-se um representante capaz de traduzir os anseios, as dificuldades e as soluções da sua comunidade, em um contexto organizado para esse objetivo.

Nesse sentido, os conselhos escolares constituem-se exemplo da participação como representação. Entretanto, constatou-se, de acordo com observações empíricas, que o conselho escolar estabelece-se em reuniões esporádicas para resolução dos aspectos financeiros e das prestações de conta da escola, distanciando seus representantes das discussões políticas e pedagógicas da escola.

Nesse contexto, observa-se que as condições de participação na CRE vinculam-se ao acompanhamento e monitoramento as escolas nas situações do seu cotidiano. Ressalta-se que não se observou nos relatos das Coordenadoras Regionais da pesquisa a participação da CRE nas decisões tomadas na abrangência do Órgão Central.

Dessa forma, a participação institui-se a partir de condições conflituosas, promovendo dinâmicas participativas balizada por elementos favoráveis como outros desfavoráveis, bem como pelas diversas formas de participação o que revela a singularidade dos processos de participação.

QUANTO A TOMADA DE DECISÃO DAS CRE, PODE-SE OBSERVAR NA FALA DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS:

Então acho que por principal a gente faz isso, a gente entra em contato com as escolas, se tem alguma situação vamos dizer de estresse, ou de uma situação onde que vá trazer alguma coisa mais grave mais adiante pra secretaria, a gente tem como resolver e segurar essa situação na CRE. Então isso freia muito as situações que chegam para a secretaria, às vezes não chegam todas por que na CRE a gente filtra muito pra poder quando ela chegar a secretaria as vezes ela já chega já resolvida, as vezes ela já chega já mastigadinha ou as vezes até a gente chega assim tentando acalmar os ânimos pra poder, quando não é uma coisa que a gente não possa resolver, quando é uma coisa que só pode ser resolvida em uma instancia maior (Coordenadora Regional Y).

A Coordenadora Regional Y compreende que a tomada de decisão ocorre na resolução de problemas dos sujeitos educativos em diversas situações. Nessa resolução de problemas a CRE coloca-se como órgão intermediário que filtra, ameniza e apazigua os problemas para serem resolvidos na SECULT.

Percebe-se, nesse viés, que as decisões tornam-se atos de poder centralizados no Órgão Central, na medida em que, alocam recursos, definem estratégias e conduzem as soluções organizacionais das escolas e das pessoas, assumindo o controle das decisões.

Nesse contexto, a tomada de decisão institui-se a partir de conflitos de interesses e de poder entre os órgãos da SECULT, as CREs e as escolas, ocasionando dispersão dos objetivos organizacionais, falhas na comunicação, formação de liderança autoritária e um processo de negociação constante e exaustivo.

Eu tinha uma situação bem complicada no início do ano que era em relação à matrícula, uma data de matrícula que era inoportuna e eu não poderia tomar essa decisão sozinha, eu poderia tomar sozinha, mas eu não deveria tomar sozinha. Até porque isso implicaria depois, de tudo que viesse depois. E ai qual foi minha solução, eu reuni o grupo, convoquei o grupo extraordinariamente, coloquei que não era reunião, a gente precisava dessa convocação em tempo hábil pra definir isso corretamente. E as pessoas estranharam inclusive que eu estava fazendo isso, porque eu poderia tomar essa decisão sozinha quando na verdade eu optei em não tomar sozinha. E ai na verdade não é só uma questão de descentralizar, é uma questão que eu acho de inteligência, no sentido de você implicar o outro na sua decisão, quando a decisão não é só sua e ele se sente co-participante disso, ele naturalmente vai implicar o grupo dele e na implicação do grupo dele a gente tem uma viabilidade que isso se concretize da melhor forma possível (Coordenadora Regional K).

A Coordenadora Regional K compreende a tomada de decisão de forma compartilhada e participativa, contribuindo para o processo de descentralização. Cita como exemplo um problema na matrícula, no qual sua resolução estabeleceu-se de forma colegiada entre o grupo de gestores escolares.

Observa-se, entretanto, que o sujeito K percebe a estranheza das outras coordenadoras diante do compartilhamento da decisão que poderia ser tomada de forma individualizada. Assim, entende-se que os costumes, as crenças, os valores e as práticas sociais do gestor ou do grupo de decisão interferem no processo da tomada de decisão.

Desse modo, o processo decisório constitui-se em um sistema de conflito e de complexidades, embasado na conjunção de interesses e lutas de poder. Nesse sentido, a tomada de decisão reconhece e assume seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade, de sua cultura e de seus resultados.

É melhor eu fazer isso do que descer de cima pra baixo uma decisão, por que na verdade só por não ter participado ele pode dizer que eu não participei disso, eu não vou fazer não, tudo isso é passível de muito mais questionamento. Quando você estava lá e diz eu vi uma votação, nós estávamos lá, eu me posicionei frente ao meu grupo, ou seja, eu sou representante do meu grupo escolar. Então eu acho que isso diminui a distância, oportuniza, descentraliza, para as pessoas poderem se posicionar e optar. Mas é claro que a gente ainda tá naquela situação dos gestores também fazerem isso com os seus grupos escolares, ou seja, não adiante eu ter uma Regional assim, se isso não desdobre, ainda, nas unidades escolares (Coordenadora Regional X).

A Coordenadora Regional X compreende a importância da participação e da descentralização de ações para a tomada de decisão. Entende que quando um grupo sente-se co-responsável de uma decisão, a eficácia e a eficiência da situação decidida torna-se mais efetiva.

Nesse sentido, compreende-se que para o desenvolvimento da capacidade de tomada de decisão torna-se fundamental que os sujeitos educativos discutam os problemas da organização, participem das soluções e deleguem responsabilidades.

Entretanto, observa-se também que a tomada de decisão pode configura-se de forma hierarquizada, de cima para baixo, promovendo decisões desvinculadas das situações cotidianas, desvinculadas dos interesses coletivos e desvinculadas, muitas vezes, dos objetivos da organização.

Em síntese, a gestão das CREs demonstra características da modalidade de descentralização voltada para a desconcentração, na medida em que apenas

executa as ações decididas pelos gestores das Coordenadorias Internas do Órgão Central. Desse modo, a gestão das CREs indica dificuldades na autonomia, na tomada de decisão e na participação em relação às políticas educacionais empreendidas pela SECULT.

Com efeito, pode-se inferir que a SECULT delega para as CREs algumas funções e atribuições sem deslocamento de poder decisório, regulamentando e controlando normas, procedimentos, níveis de decisão e de gestão, na intenção de solucionar os problemas pedagógicos, técnicos e administrativos que as unidades escolares enfrentam, bem como dissipar as políticas e diretrizes educacionais de forma regionalizada.

Entende-se, também, que os traços culturais das organizações brasileiras, sobretudo, as organizações educativas voltadas para a centralização podem contribuir para a descaracterização dos processos de descentralização, promovendo níveis incipientes de descentralização ou a desconcentração, nos quais a distribuição de poder, a autonomia, a tomada de decisão e a participação permanecem política e administrativamente sujeitas e subordinadas ao Sistema Municipal de Educação.

Compreende-se, nessa perspectiva, que as práticas sociais da gestão das CREs voltadas para o processo de descentralização indicam que a cultura organizacional baliza-se tanto em modelos de gestão centralizados quanto em modelos de gestão descentralizados. Percebe-se, então, que a cultura da organização transita entre esses modelos de gestão.

Com efeito, as práticas sociais efetivadas pela gestão das CREs podem promover tensões e conflitos na própria cultura organizacional a partir das múltiplas concepções, procedimentos, intenções, objetivos e metas apreendidas na dinâmica das Coordenações Regionais com as demais Coordenadorias Internas do Órgão Central e com as unidades escolares.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das contribuições teóricas e observações empíricas, assume-se como pressuposto que as práticas sociais constituem importantes instrumentos para entender a cultura organizacional. Nesse sentido, compreende-se que a cultura de uma organização sustenta-se no processo de socializações, por meio das práticas sociais e das experiências subjetivas compartilhadas, que criam nas organizações a possibilidade de simbolização e mediação das necessidades organizacionais.

Conhecer as práticas sociais da organização permite o conhecimento dos aspectos formais e informais da realidade organizacional, por expressarem padrões de respostas e de comportamentos dos sujeitos, bem como os modelos de soluções costumeiramente aplicados aos problemas da organização.

Retomando o objetivo dessa pesquisa, analisar a cultura organizacional das Coordenadorias Regionais de Educação para efetivação do processo de descentralização da gestão educacional de Salvador, pode-se afirmar que foi alcançado, visto que se tornou possível analisar a cultura organizacional a partir das práticas sociais voltadas para o processo de descentralização.

Nesse sentido, pôde-se verificar que os resultados encontrados corroboram a existência de uma cultura organizacional com traços e características contraditórias e conflituosas. Esse resultado, apesar de não ser esperado na pesquisa, não é surpreendente e, possivelmente, constitui uma especificidade da cultura das organizações educativas pertencentes ao SECULT.

Desse modo, as práticas sociais identificados na pesquisa pressupõem que a cultura organizacional caracteriza-se pela existência de conflitos mediante a prática da autonomia, da participação e da tomada de decisão. Isto, por sua vez, conduz à proposição de que a gestão das CREs efetiva níveis de descentralização com características de desconcentração, na proporção em que os mecanismos de descentralização – autonomia, participação e tomada de decisão – apresentam-se descaracterizados mediante a redistribuição de poder e de decisão.

Nesse contexto, a partir da análise das falas dos sujeitos, compreende-se que as CREs, no que diz respeito a sua função e atribuição demonstram características da modalidade de descentralização voltada para a desconcentração, na medida em que, apenas executa as ações decididas pelos gestores das Coordenadorias

Internas do Órgão Central ou executam funções e atribuições operacionais, como a distribuição de materiais e remoção de funcionários terceirizados.

Com efeito, pode-se inferir que a SECULT delega para as CREs algumas funções e atribuições sem deslocamento de poder decisório, assim, percebe-se que a prática social da autonomia, da participação e da tomada de decisão torna-se híbrida e conflituosa.

Em relação à autonomia, a fala dos sujeitos revelou existência da prática da heteronomia no qual os responsáveis pela gestão colocam-se em uma dependência e subordinação das decisões aos regulamentos do Órgão Central, evidenciada, sobretudo, pela inexistência de autonomia financeira das CREs.

Quanto à participação, observam-se condições conflituosas evidenciadas por elementos favoráveis como outros desfavoráveis, bem como pelas diversas formas de participação efetivada pela gestão das CREs.

No que diz respeito à tomada de decisão, percebe-se a forma hierarquizada desse mecanismo, na medida em que as decisões são tomadas de cima para baixo, sem redistribuição de poder e de decisão por parte das Coordenadorias Internas do Órgão Central em relação às CREs.

Nesse sentido, as práticas sociais efetivadas pela gestão das CREs podem promover tensões e conflitos na própria cultura organizacional a partir das apreensões e aprendizagens dos sujeitos organizacionais, sobretudo, os que fazem parte da gestão estratégica, acerca das medidas de autonomia, participação e tomada de decisão apresentadas na relação entre as Coordenações Regionais, as Coordenadorias Internas do Órgão Central e as escolas.

Percebe-se, nesse contexto, que os traços culturais das organizações educativas voltadas para a centralização podem contribuir para as tensões e conflitos dos processos de descentralização. Com efeito, as práticas sociais que configuram as CREs podem sofrer influências de modelos de gestão centralizados, bem como de modelos de gestão descentralizados, o que evidencia a necessidade de investigações futuras que possam identificar a cultura organizacional das organizações educativas.

Recomenda-se, nessa perspectiva, um estudo mais amplo, onde mais organizações educativas, sobretudo, as CREs possam ser avaliadas. Dessa forma, as conclusões da pesquisa não deverão ser generalizadas, visto que, dificilmente

outras organizações educativas possuirão exatamente as mesmas práticas sociais utilizadas nesse estudo.

Além do exposto aqui, nenhuma investigação se encontra concluída em termos definitivos. É necessário dar continuidade a esta linha de pesquisa e atualizar constantemente os conhecimentos nesse campo, visando a melhoria dos processos de gestão e a reconfiguração da estrutura organizacional voltados para a descentralização.

Nesse sentido, o estudo poderá ser útil em pesquisas acadêmicas voltadas para a investigação do papel que a cultura desempenha na vida das organizações. Assim, por exemplo, seria interessante investigar o reflexo das práticas sociais endossados prioritariamente pela organização segundo a percepção de seus membros, nas atitudes que estes membros demonstram em relação a ela, em seus comportamentos de trabalho e em sua eficiência e eficácia.

REFERÊNCIAS

BAHIA, Secretaria de Educação. **Projeto de Educação na Bahia – 2000 a 2003**. Salvador, BA.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394, de 20 de novembro de 1996.

_____. **Todos pela Educação**. Brasília. Disponível em <www.todospelaeducacao.gov.br>. Acesso em: set. 2010.

CABRAL NETO, Antonio *et al.* **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líder Livro, 2007.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para a vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2005.

CARNEIRO, Breno P. B.; NOVAES, Ivan L. Gestão educacional descentralizada: participação e tomada de decisão. In: Seminário Políticas Sociais e Cidadania, 2., 2010, Salvador. **Anais...** Salvador: UCSal, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica: para uso de estudantes universitários**. São Paulo: MacGraw-Hill do Brasil, 1983.

CHANLAT, Jean-François, FACHIN, Roberto e FISCHER, Tânia. **Análise das organizações: perspectivas latinas: poder, cultura, subjetividade e vida simbólica**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, set.-dez. N. 024. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. São Paulo, p. 5-15.

CHIAVENATO, Idalberto. **A administração no século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 71-2004.

CODA, R. Pesquisa de clima organizacional e gestão estratégica de recursos humanos. In: DAYRELL, Juarez. **Múltiplos olhares sobre a educação e cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 1996.

COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Gestão educacional e descentralização**. 2. ed. São Paulo: Cortez: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1997.

CYERT, Richard M.; MARCH, James G. **The behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1963.

DIAS, Reinaldo. **Cultura organizacional**. Campinas (SP): Editora Alínea, 2003.

DODGSON, M. **Organizational learning**. São Paulo: Pioneira, 1993.

DONALDSON, L. Teoria da contingência estrutural. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. N. (Orgs.); CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Orgs. brasileiros). **Handbook de Estudos Organizacionais**. V. 1. São Paulo: Atlas, 1997.

DUROZOI, G.; ROUSSEL, A. **Dicionário de filosofia**. Campinas: Papirus, 1993.

ESTÊVÃO, Carlos Vilar. Inovação e mudança nas organizações educativas públicas e privadas. **Revista Portuguesa de Educação**, 1994, pp. 95 – 111.

FERREIRA, F. M. **Incentivos e constrangimentos à participação e ao trabalho colaborativo dos docentes no quadro do novo modelo de administração e autonomia das escolas**. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2001.

FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática de educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1989.

FLEURY, Maria Tereza Leme. **Cultura e poder nas organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FORQUIM, J. C. **Escola e cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

FREITAS, A. B. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P.; FREITAS, M. E. de. **Cultura organizacional: formação, tipologias e impactos**. São Paulo: Makron Books, 1991.

FREITAS, Kátia Siqueira de. **Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar**. Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.

FREITAS, S. N. (Org.). **Educação e Autonomia**. Santa Maria. UFSM, 1998.

GAJARDO, Marcela. **Reformas educativas em América Latina: balance de uma década**. PREAL, Santiago do Chile, n. 15, set. 1999. Disponível em: <<http://www.preal.cl>>. Acesso em: 1 out. 2009.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Trad. de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

HALL, S. **A centralidade da cultura**: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. (1997). Disponível em: <http://www.educacaoonline.Pro.br/art_a_centralidade_da_cultura.asp>. Acesso em: 1 set. 2007.

HANSO, Mark E. **Descentralização educacional**: questões e desafios. Rio de Janeiro: PREAL, 1997.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola**: artes e ofícios da participação coletiva. Campinas (SP): Papyrus, 1994.

IBGE. **Censo demográfico 2000**: resultados do universo. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

JULIA, Dominique. A cultura escolar como objeto histórico. **Revista Brasileira de Historia da Educação**, n. 1, Campinas, 2001.

KANAANE, Roberto. **Comportamento humano nas organizações**: o homem rumo ao século XXI. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

KUDIESS, Elisabeth. As crenças e os sistemas de crenças do professor de inglês sobre o ensino e a aprendizagem de língua estrangeira no sul do Brasil: sistemas, origens e mudanças. **Linguagem e ensino**. V. 8, n.2, 2005.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura um conceito antropológico**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

LENHARD, Rudolf, **Introdução a administração escolar**, São Paulo: Pioneira, 1978.

LIBÂNIO, J. C. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LIBÂNIO, J. C. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2001. p. 31-186.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Licínio C. Organizações educativas e administração educacional em editorial. **Revista Portuguesa de Educação**, 1992, p. 1-8.

LODI, J. B. **A empresa familiar**. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1993.

LUCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

_____. **Gestão educacional**: uma questão paradigmática. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

LUCK, Heloísa; PARENTE, Marta Maria de A. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental**. IPEA. Rio de Janeiro, 1999.

LUDKE, Menga e Marli E. D. A. André. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARCH, James G. **Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisão**. São Paulo: Leopardo Editora, 2009.

MARQUES, Luciana Rosa. **A descentralização da gestão escolar e a formação de uma cultura democrática nas escolas públicas**. Recife: Universitária da UFPE, 2007.

MINTZBERG, H *et al.* **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MORAES, Maria Cândida. **O paradigma educacional emergente**. Campinas (SP): Papirus, 1997.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 2007.

MORIN, E. Os sentidos do trabalho. In T. Wood (Ed.). **Gestão empresarial: o fator humano**. São Paulo, SP: Atlas, 2002. p. 13-84.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 2009.

NOVAES, Ivan Luiz. **A democratização da gestão da educação: um estudo da eleição de diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal de Salvador**. 100f, Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 1996.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2006.

PEREIRA, M. J. L. B.; FONSECA, J. G. M. (1997). **Faces da decisão: as mudanças de paradigmas e o poder da decisão**. São Paulo, Makron Books.

PRAIS, Maria de Lourdes Melo. **Administração colegiada na escola pública**. Campinas (SP): Papirus, 1990.

PREAL. **Os efeitos da descentralização do sistema educacional sobre a qualidade da educação na América Latina**. Os documentos desta série estão disponíveis em formato eletrônico na Internet. Revisão Técnica: Helena Maria B. Bomeny e Marcela Pronko. Disponível em: <<http://www.preal.cl>>. Acesso em: 09 abril. 2010.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Lei nº 7.650. Regimento da SECULT**. 2009.

_____. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Regimento da SMEC**. 2002.

_____. Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAN. **Salvador em Dados**. Fundação Mário Leal Ferreira, 2006.

SELLTIZ, Claire *et all.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais.** Tradução de Maria Martha Hubner de Oliveira. 2. ed. São Paulo: EPU, 1987.

SILVA Junior, João dos Reis. **O institucional, a organização e a cultura da escola.** São Paulo: Xamã, 2004.

SILVA, Claudia Lopes da. **O papel do diretor escolar na implantação de uma cultura educacional inclusiva a partir de um enfoque sócio-histórico.** São Paulo, SP, 2006.

SOUZA, R. F.; VALDEMARIN, V. T. **A cultura escolar em debate:** questões conceituais, metodologia e desafios para a pesquisa. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

TAMAYO, A. (1998a). Valores organizacionais: sua relação com satisfação no trabalho, cidadania organizacional e comprometimento afetivo. **Revista de Administração**, 33(3), 56-63

TAMAYO, A.; GONDIM, M. G. C. (1996). Escala de valores organizacionais. **Revista de Administração**, 31(2), 62-72.

TAMAYO, A.; Mendes, A M.; Paz, M. G. T. (2000). Inventário de valores organizacionais. **Revista Estudos em Psicologia**, 5(2), 289-317.

TAMAYO-ROBAYO, M. **Relação entre a síndrome do burnout e os valores organizacionais.** 1997. 139 f. Dissertação (mestrado em Psicologia). Universidade de Brasília.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. **Cultura organizacional da escola:** uma perspectiva de análise e conhecimento da unidade escolar. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

_____. **Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas.** Campinas (SP): Autores Associados; São Paulo, SP: Umesp/Anpae, 2002.

TEZANI, T. C. R. **Caminhos para a construção da escola inclusiva:** a relação entre gestão escolar e o processo de inclusão. 2004. 178 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos (SP).

URIS, A. **O Livro de mesa do executivo.** São Paulo, Pioneira, 1989.

VIEIRA, Gerson Alves. **Cultura de valores organizacionais:** um estudo na Faculdade de Ciências Humanas. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.

VIÑAO FRAGO, A. El espacio y el tiempo escolares como objeto histórico. **Contemporaneidade e educação**, n. 7, Rio de Janeiro, Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada (IEC), 2000, p. 100 e 101.

_____. Historia de la educación y historia cultural: posibilidades, problemas, cuestiones. **Revista Brasileira de Educação**, n. 0, São Paulo, 1995, p. 63-82.

WISE, Arthur. **Legislated learning:** the bureaucratization of the american classroom. Berkeley: University of California Press, 1982.

APÊNDICE

Prezado (a) Sr (a).:

Gostaríamos de contar com vossa gentileza no sentido de responder o presente Inventário de Valores e entrevista, instrumentos orientadores para a pesquisa acerca da cultura organizacional e as implicações para o processo de descentralização no sistema municipal de educação de Salvador: uma análise das coordenadorias regionais de educação. Ressaltamos que a referida pesquisa integra a Linha de pesquisa em Gestão, Educação e Desenvolvimento Local Sustentável do Programa de Pós-graduação em Educação e Contemporaneidade da Universidade Estadual da Bahia.

Chamamos a atenção que não se trata de uma pesquisa de avaliação da gestão das Coordenações Regionais, assim, não existem boas ou más respostas. Dessa forma, as respostas devem ser espontâneas e fidedignas. Salientamos que será mantido o anonimato dos respondentes, assim por nenhuma razão mencionaremos vosso nome na pesquisa.

Compreendemos que se faz necessário o esclarecimento dos conceitos valores organizacionais e práticas sócias com o intuito de aumentar o grau de eficiência e eficácia dos instrumentos de pesquisa. Entende-se por prática social a ação das pessoas sobre o mundo e sobre as outras pessoas, expressando as relações sociais que se colocam na sociedade. Constitui-se, portanto, em ação, seleções, escolhas, linguagens, enfim, todas as produções sociais das quais é expressão, podendo ser um caminho para o entendimento dos sentidos produzidos no cotidiano. Os valores organizacionais constituem-se em uma concepção explícita ou implícita, distinta ou característica de um grupo, do que é desejável que influencia a seleção dos modos, meios e finalidades da ação acessível.

Agradecemos vossa colaboração, ao tempo que disponibilizarmos o telefone 8199-0959 e o e-mail: jacy_gomes@hotmail.com, para qualquer dúvida ou sugestão. Os resultados da pesquisa serão disponibilizados após sua conclusão prevista para junho de 2010.

Muito obrigada,

Mestranda Jaciara Gomes do Espírito Santo

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1 – Descreva o seu papel ou participação como gestora das Coordenadorias Regionais de Educação no processo de descentralização da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer – SECULT?

2 – Descreva as principais práticas sociais que você executa na gestão da Coordenadoria Regional de Educação para efetivar o processo de descentralização proposto pela SECULT?